DIE RECHTLICHE STELLUNG DES MAGISTRATS UND DES BÜRGERMEISTERS IM GEBIET DER PREUSSISCHEN STÄDTE-ORDNUNG FÜR DIE ÖSTLICHEN PROVINZEN VOM 30. MAI 1853

INAUGURAL-DISSERTATION
ZUR ERLANGUNG DER
: DOKTORWÜRDE DER :
JURISTISCHEN FAKULTÄT
DER UNIVERSITÄT BRESLAU
::: VORGELEGT VON :::
RICHARD RAASCH
REFERENDAR :: BRESLAU

ACAD.
LAUBAT.
BIBL.

GEDRUCKT BEI OTTO GUTSMANN IN BRESLAU

GEDRUCKT MIT GENEHMIGUNG DER
:: JURISTISCHEN FAKULTÄT DER ::
KÖNIGLICH. UNIVERSITÄT BRESLAU
REFERENT: PROFESSOR DR. BRIE
KORREFERENT: PROFESSOR
DR. GRETENER

MEINEN LIEBEN ELTERN
∴ ∴ ZUGEEIGNET ∴ ∴

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543119_0108

INHALT:

SEITE

LITERATUR VI

I. § 1. GESCHICHTLICHES.
DIE ANFÄNGE DES STÄDTEWESENS UND DER STÄDTISCHEN VERFASSUNG 1
§ 2. MITTELALTER 3
§ 3. NEUZEIT 10
§ 4. DIE STÄDTEORDNUNGEN VON 1808 und 1831 13
§ 5. DIE GEMEINDEORDNUNG VON 1850 17
§ 6. NEUESTE ZEIT.
DIE STÄDTEORDNUNG VOM 30. MAI 1853..... 18

II. § 7. DIE BEHÖRDEN DER STADT 20
§ 8. MAGISTRATS-VERFASSUNG UND BÜRGERMEISTEREI-VERFASSUNG 20

III. § 9. DIE RECHTLICHE STELLUNG DES MAGISTRATS UND DES BÜRGERMEISTERS IM GEBIET DER STÄDTEORDNUNG VOM 30. MAI 1853.

1. **IM ALLGEMEINEN** 23
2. § 10. **DER MAGISTRAT.**
DER MAGISTRAT ALS ORTSOBRIGKEIT UND ALS ORGAN DER STAATSGEWALT..... 29
§ 11. DER MAGISTRAT ALS GEMEINDEVERWALTUNGSBEHÖRDE 36
3. § 12. **DER BÜRGERMEISTER.**
DER BÜRGERMEISTER IN STÄDTEN MIT MAGISTRATSVERFASSUNG.
DER BÜRGERMEISTER ALS VORSITZENDER DES MAGISTRATSKOLLEGIUMS..... 49
§ 13. DIE SONSTIGEN AUFGABEN DES BÜRGERMEISTERS 52
§ 14. DER BÜRGERMEISTER IN STÄDTEN MIT BÜRGERMEISTEREI-VERFASSUNG 55

LITERATUR-VERZEICHNIS.

ALR = Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten.
BGB = Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich vom 18. August 1896.
BGS = Bundesgesetzblatt Seite.
Binding, Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. Verwaltungsrecht von O. Mayer. Leipzig 1895.
Bitter, R. v., Handwörterbuch der preußischen Verwaltung 1906.
Bornhak, V., Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reiche. Leipzig 1909.
Brauchitsch, v., Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. Berlin 1906.
Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. Leipzig 1908.
Eberhardt, K., Deutsche Kommunalverbände im Auslande. Stettin 1908.
Floda, K., Geschichte, Vergleichung und Kritik der beiden preußischen Städteordnungen. Breslau 1844.
Gew.-Ordn. = Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869.
Grotefend, Lehrbuch des preuß. Verwaltungsrechts. 90, 92.
Hammer, Karl, Das Verhältnis zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung nach der Städteordnung vom 30. Mai 1853. Breslau 1909.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad, Elster, Lexis, Löning. Jena 1909.
Heusler, Andreas, Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung. Weimar 1872.
Holtzendorff, Franz v., Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Leipzig 1890.
Hübler, Bernhard, Die Organisation der Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche. Berlin 1898.
Hue de Grais, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und im Deutschen Reiche. 4. Bd. 1905.

Illing, Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. Düsseldorf 1870.
Jebens, A. W., Die Stadtverordneten. Berlin 1905.
Jebens, A. W., Verwaltungsrechtliche Aufsätze. Berlin 1899.
Kappelmann, Die Verfassungs- und Verwaltungs-Organisation der preußischen Städte nach der Städteordnung vom 30. Mai 1853. Bd. 117, 118 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Leipzig 1906.
KBG = Gesetz betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899.
Kinne, H., Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen. Berlin 1908.
Kotze, O., Die Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Breslau 1901. Neusalz a. O. 1905.
Ledermann, Städteordnung der sechs östlichen Provinzen, 1902.
Leidig, E., Preußisches Stadtrecht. Berlin 1891.
Löning, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.
LVG = Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883. (G. S. 195.)
Mayer, O., vergleiche Binding.
Maurer, G. L. v., Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. Erlangen 1871.
Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1893/94.
Möller, Ernst v., Preußisches Stadtrecht. Breslau 1864.
ME = Ministerialerlaß, auch Ministerialblatt der inneren Verwaltung.
Oertel, O., Die Städteordnung für die östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Liegnitz 1883, 1900, 1905.
OT = Entscheidung des Obertribunals.
OVG = Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts.
Preuß, Hugo, I, Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.
Preuß, Hugo, II, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens I, 1906.
PVB = Preußisches Verwaltungsblatt Bd. 17, 23.
RGS = Reichsgesetzblatt Seite.

RStrB = Reichsstrafgesetzbuch.

Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.

Schultz, C. F., Die Städteordnung vom 19. November 1808. Breslau 1844.

Steffenhagen, H., Handbuch der städtischen Verfassung und Verwaltung in Preußen. Berlin 1887.

Stein, Lorenz v., Die Verwaltungslehre. Stuttgart 65, 82.

Stengel, C. v., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.

StO = Städteordnung vom 30. Mai 1853.

StO 08 = Städteordnung vom 19. November 1808.

StO 31 = Revidierte Städteordnung vom 17. März 1831.

VMB = Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung.

Zust.-G. = Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883.

I. § 1. GESCHICHTLICHES.

DIE ANFÄNGE DES STÄDTEWESENS UND DER STÄDTISCHEN VERFASSUNG.

NOTWENDIGE Voraussetzung für das wissenschaftliche Verständnis und die Beurteilung der rechtlichen Stellung der verfassungsmäßigen städtischen Organe ist die Kenntnis ihrer geschichtlichen, rechtlichen und sozialen Grundlagen sowie der Entwicklung der städtischen Verfassung und Verwaltungsorganisation.

Die Grundlage unseres heutigen städtischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts bildet die Selbstverwaltung, d. h. die Verwaltung durch selbstgeschaffene Organe in einem räumlich geschlossenen Gebiete innerhalb der Schranken des Gesetzes.

Die Wurzeln der auf Ausbau der Selbstverwaltung ausgehenden Bestrebungen reichen fast bis in den Anfang des Städtewesens zurück; den Abschluß bilden die Städteordnungen im 19. Jahrhundert.

Innerhalb der Entwicklung des Städtewesens können wir vier Hauptzeitabschnitte unterscheiden: zunächst den Übergang von der Land- zur Stadtgemeinde — das Entstehen der Städte; dann die Periode städtischer Selbständigkeit vom 12. Jahrhundert bis ans Ende des Mittelalters; vom 15. Jahrhundert ab wieder die Periode der Herrschaft der Territorien; schließlich vom 19. Jahrhundert ab den Ausgleich zwischen den Systemen der beiden vorhergehenden Perioden.

Gehen wir bis auf die Uranfänge des Städtewesens zurück, so sehen wir, daß fast von allen Völkern der Germane am wenigsten und am spätesten Neigung zeigte, in stadtähnlichen Ansiedlungen zu wohnen.

Der Germane war Landbewohner.

Babylonier und Assyrer bauten in den ältesten Zeiten ihre Ansiedlungen stadt- und festungsähnlich aus.

Phöniker brauchten früh Zentralstellen für ihren Handelsverkehr.

In Griechenland gewannen die Städte beizeiten eine außerordentliche Selbständigkeit und wurden Mittelpunkte besonderer Staatswesen.

Italien zeigt in den Anfängen seiner Geschichte städtische Niederlassungen, die sich erhebliche Bedeutung zu verschaffen wußten, bis sie schließlich der Weltstadt Rom, als deren Verwaltungsbezirke mit städtischen Formen sie sich nur noch behaupten konnten, den ersten Platz einräumen mußten.

Diesem Rom verdankt auch Deutschland sein Städtewesen.

Noch fast hundert Jahre nach Christi Geburt mußte Tacitus seinen Mitbürgern berichten:

nullas Germanorum populis urbes habitari notum est[1]).

Erst die Römerzüge brachten römische Kultur nach Deutschland; aus den Ansiedlungen der Römer entstanden stadtähnliche Gemeindewesen mit römischer Munizipalverfassung.

In den Stürmen der Völkerwanderung sind zwar viele davon zerstört worden und insbesondere von dem eigentümlichen römischen Stadtrecht hat sich nichts erhalten; allerdings herrscht hierüber auch einiger Meinungsstreit.

Die Städte aber, die sich bis heute aus jener Zeit erhalten haben, wie Straßburg, Worms, Köln, Bonn, Augsburg u. a. m. haben später nachweislich die gewöhnliche Verfassung der deutschen Landgemeinde gehabt.

Nach endgültigem Abschluß der Völkerwanderung hat sich in Deutschland das Städtewesen auf neuer Grundlage entwickelt[2]).

In der fränkischen Periode finden wir als Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde noch keine verschiedene Verfassung, sondern lediglich eine abweichende Art der Anlage und des Zusammenlebens ihrer Bewohner.

Erst in nachfränkischer Zeit bilden die Städte, indem sie aus dem allgemeinen Rahmen des Reichs- und Landesstaatsrechts heraustreten, besondere Verwaltungsbezirke und politische Körperschaften.

---

[1]) Tac. Germania, cap. 16.

[2]) Brunner, S. 155 ff.

Als wesentliche Kennzeichen der Stadtgemeinde ergeben sich Ummauerung, Marktrecht und Stadtgericht.

Die Entwicklung der mittelalterlichen städtischen Ansiedlungen nahm fortan ihren besonderen Fortgang — ohne Anschluß an die Verfassung der vergangenen römischen Städte.

Man kann daher auch nicht ohne Berechtigung sagen, daß wir Städte im heutigen Sinne mit einer der heutigen Verfassung ähnlichen Organisation in Deutschland erst seit dem 12. Jahrhundert etwa haben.

Die königlichen Pfalzen, bischöflichen Residenzen sowie auch die von Heinrich I., dem sogenannten Städtegründer, gebauten Burgen gaben die erste Veranlassung zur Entstehung von städtischen Gemeinwesen.

Erst später werden aus wirtschaftlichen und politischen Gründen Dörfer und größere Ansiedlungen zu Städten erhoben und mit der typisch gewordenen Stadtverfassung bewidmet.

Es ist dies die Gründung der Städte „von wilder Wurzel", die seit Anfang des 12. Jahrhunderts in Erscheinung tritt.

Das Verfassungswesen der Städte bleibt bis zu diesem Zeitpunkte so ziemlich im vollsten Maße abhängig von der Stadtherrschaft, dem Grund- und Gerichtsherrn.

§ 2. MITTELALTER.

ERST in der nun beginnenden zweiten Periode gewinnen die Städte teils auf Kosten teils auch sogar gegen den Willen des Stadtherrn ein mehr oder weniger ausgedehntes Selbstverwaltungsrecht.

Und von hier an ist es von besonderem Interesse, den Entwicklungsgang der städtischen Behörden in ihrer jeweiligen Stellung bis zu unserer modernen Stadtverfassung in den einzelnen Zügen zu verfolgen, um auf diese Weise ein um so deutlicheres Bild von der heutigen Stellung des Magistrats und des Bürgermeisters zu erhalten.

Bis etwa zum 13. Jahrhundert blieben die Städte im Grafschaftsverbande, schieden aber aus dem Hundertschaftsverbande aus und bildeten selbständige Verwaltungsbezirke.

Als obersten Beamten erhielten sie vom Stadtherrn den Amman oder Stadtschultheiß, in dessen Händen Verwaltung und Militärwesen sowie die niedere Gerichtsbarkeit lagen.

Obwohl in dieser Zeit an ein besonderes bürgerschaftliches Organ noch nicht zu denken war, so ist es doch andrerseits höchstwahrscheinlich, daß bereits damals angesehene Bürger vom Stadtherrn, insbesondere von den Bischöfen zu Rate gezogen wurden, die als Bürgerausschuß und Vorläufer des Rates angesehen werden können[3]).

Im 13. Jahrhundert treten Grafen in den größeren Städten an die Spitze der Stadtverwaltung und erhalten gleichzeitig auch die höhere — die Blutgerichtsbarkeit übertragen.

In den bischöflichen Städten sehen wir mit fast den gleichen Befugnissen einen Vogt als ersten Beamten.

Um diese Zeit beginnt in den Städten das Bewußtsein der eigenen Macht sich zu regen; sie treten als geschlossene Körperschaften mehr in den Vordergrund des öffentlichen Lebens.

Der Erwerb größerer Selbständigkeit, die Erweiterung der Aufgaben des Geschäftskreises der Gemeinde läßt die Einsetzung neuer Kommunalorgane notwendig erscheinen.

Der Wunsch, gegenüber der Stadtherrschaft nach außen und nach innen den eigenen Bürgern gegenüber eine besondere Stadtvertretung zu erhalten, gibt Veranlassung zu langwierigen Kämpfen und Streitigkeiten zwischen Stadtherrn und Bürgerschaft, in denen fast ausnahmslos die Stadtherrschaft unterliegt.

Wann, wie und wo zuerst in deutschen Städten ein Rat eingesetzt worden ist, darüber herrscht dasselbe historische Dunkel und derselbe gelehrte Meinungsstreit wie über die Entstehung der Stadt selbst, deren korporative Verfassung in diesem Institut ihren charakteristischen Ausdruck findet[4]).

Wie aber erwähnt, waren gewiß schon frühzeitig Bürger mit beratender Stimme zur Stadtverwaltung hinzugezogen.

Einzelne Gebiete besaßen aus früherer Zeit als ständigen Ausschuß der Gerichtsgemeinde das Schöffenkollegium, dessen

---

[3]) Preuß II, S. 28 ff.

[4]) Preuß II, S. 28 ff.

Zuständigkeit sich nun auch teilweise auf das Verwaltungsgebiet ausdehnte.

Hierbei führte den Vorsitz nicht der vom Stadtherrn ernannte Richter — der Schultheiß —, sondern ein aus ihrer Mitte bestellter Schöffenmeister.

Erst später tritt ein besonderer Rat — Stadtrat — hinzu, der teilweise das Schöffenkollegium ganz verdrängt, teilweise auch dasselbe in sich aufnimmt. Dieser Rat (consules) beginnt als selbständiges Organ — von der Bürgerschaft gewählt — seit der Mitte des 12. Jahrhunderts unter dem Vorsitz des Bürgermeisters (magister civium) eine bedeutsame Rolle zu spielen und die vom Stadtherrn eingesetzten Beamten auszuschalten.

Nur noch vereinzelt bleibt bezüglich des Stadtrats ein Ernennungs- oder Bestätigungsrecht des Landesherrn bestehen.

Rat und Bürgermeister sind die ersten eigenen selbständigen Organe der Stadtgemeinde; und je größer der Umfang ihrer Tätigkeit wird, um so mehr werden die Befugnisse der Stadtherren eingeschränkt.

Man hat diese neue Stadtbehörde, die zu allen übrigen Formen des damaligen öffentlichen Lebens in scharfem Gegensatz stand, vielfach auch als eine ihrem Wesen nach republikanische Obrigkeit bezeichnet.

Jetzt erst erhält die Stadt den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Korporation.

Der Stadtrat übt die der Stadtgemeinde zustehende Autonomie und sonstigen Befugnisse kraft seines Amtes im Namen der Stadtgemeinde aus, wählt selbst seine Unterbeamte, verwaltet das Steuerwesen und sorgt für die Abgabe der Steuern an das Reich oder den Stadtherrn, und erhält vielfach auch die Gerichtsbarkeit übertragen, die er durch den Bürgermeister oder einen besonderen Stadtrichter ausüben läßt.

Es ist dies auch die Zeit der Entfaltung einer bedeutsamen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesetzgebung, von der Löning sagt: „In ihr hat die öffentliche Gewalt zuerst die Lösung der großen Aufgaben in Angriff genommen, die das Wesen der modernen Staatsverwaltung bilden. Die Geschichte

des deutschen Verwaltungsrechts hat fast in allen Teilen anzuknüpfen an die Rechtsinstitute und Satzungen der Städte des 14. und 15. Jahrhunderts."

Zwar führte die wachsende Macht der Städte unter dem Gegendruck der Fürsten zeitweise zu städtefeindlichen Gesetzen; dies war aber ohne besonderen Einfluß auf die Stellung des Rates und die Entwicklung des Städtewesens überhaupt, da die Kommunen infolge ihrer immer mehr zunehmenden politischen und insbesondere finanziellen Bedeutung nicht zu unterschätzende und viel gesuchte Machtfaktoren bildeten.

Eine besonders glänzende Entwicklung zeigten die Pfalzstädte — auch bezüglich ihrer Stadtverfassung — und die sogenannten Freistädte (ehemalige Bischofssitze ohne hofrechtliche Abgaben), aus denen die „freien Reichsstädte" hervorgingen, deren Selbständigkeit und Bedeutung zwar im Laufe der Zeit sich verschieden gestaltete, teilweise aber — wenn auch in veränderter Form — sich bis heute erhalten hat.

Auch viele von den territorialen Städten erlangten bis ins 16. Jahrhundert eine große, fast völlige Selbständigkeit, die zuerst zu ihrer Blüte beitrug.

Einzelne der fürstlichen Städte blieben zwar lange — manche bis in die neueste Zeit — unter der unmittelbaren Territorialhoheit ihrer Fürsten; aber auch hier zeigte sich ein Schein von Selbstverwaltung in der Befugnis, sich Schultheißen und Schöffen selbst zu wählen.

Vom 15. Jahrhundert ab beginnt wiederum die Periode der Herrschaft der Territorien.

War die politische und wirtschaftliche Selbständigkeit der Grund für die außerordentliche Machtentfaltung der Städte gewesen, so brachte sie nachher die Städte untereinander und mit dem platten Lande in Streitigkeiten und wirtschaftlichen und politischen Hader; ihr ganzes kulturelles Gedeihen und wirtschaftliches Leben wurde gelähmt und vernichtet, und im Innern der Städte zeigte sich bald eine oligarchische Klassenherrschaft, die nur durch die sich schwer emporringende Staatsgewalt von 1680 bis 1850 beseitigt werden konnte[5]).

[5]) Kappelmann, S. VII ff.

Infolge dieser immer mehr hervortretenden Vetternwirtschaft hatte der regierende Rat die seinem eigentlichen Wesen fremde Rolle des Inhabers einer Patrimonialgewalt über Stadt und Bürgerschaft angenommen; es war eine Art von Atavismus, eine Rückbildung in der Entwicklung der Städte eingetreten. Damit war eigentlich auch schon die bürgerliche Selbstverwaltung in ihrem innersten Wesen vernichtet, und der absolute Staat hatte es leicht, seiner Regierung die Oberhand zu verschaffen.

Wie die patrimoniale, d. h. die allodifizierte feudale Selbstverwaltung überhaupt zur Verwaltungslosigkeit ausartete und so den Sieg des absoluten Fürstentums zu einer historischen Notwendigkeit machte, so geschah es auch in den Städten[6]).

Daß bei dieser Vernichtung des städtischen Gemeinwesens der Staat sich in den wichtigsten Punkten auf die Bürgerschaften der Städte gegen ihre Magistrate stützen konnte, das zeigt, wie vollkommen schon vorher die Städte ihren genossenschaftlichen Charakter verloren hatten — wie ihre Behörden den von Organen des Gemeinwesens.

Wie unhaltbar dieser Zustand war, zeigte sich zuerst auf finanziellem Gebiete — in der wirtschaftlichen Zerrüttung und Überschuldung. Das staatliche Eingreifen gerade in diesem Punkte ist die logische Konsequenz der historischen Tatsache, daß in den Städten die patrimoniale Verwaltungsform in nicht zu lösendem Widerspruche zu ihrem innersten Wesen stand.

Der adlige Patrimonialherr auf dem platten Lande war auch privatrechtlicher Eigentümer oder doch Obereigentümer des Dominiums; hinter ihm stand kein selbständiges — ihm fremdes — Vermögenssubjekt.

Der regierende Rat aber war nicht privatrechtlicher Eigentümer des Stadtvermögens; hinter ihm stand stets das immer noch ideell selbständige Vermögenssubjekt der gesamten Gemeinde.

Aber das organische Band zwischen der Gemeinde und dem Rat als ihrem Organ war gerissen; letzterer verfügte also in patrimonialer Weise selbstherrlich über fremdes Gut.

[6]) Preuß I, S. 29 ff.

Die Folge war der wirtschaftliche Ruin der Stadt. Das ging nun freilich auch den Staat an; und zur Abhilfe boten sich ihm zwei verschiedene Wege: Die Reorganisation der gemeinen Stadt an Stelle der patrimonial gewordenen Ratsobrigkeit oder die Verstaatlichung des patrimonialen Rats mitsamt der gemeinen Stadt.

Daß der absolute Staat den letzten Weg wählte, seiner Natur nach wählen mußte, ist selbstverständlich.

Die rathäuslichen Reglements, durch die nunmehr von den Fürsten in die Verwaltung und Verfassung der Städte eingegriffen wurde und die die Zustände daselbst regeln sollten, haben überall die Selbstherrlichkeit des Rates gebrochen, und zwar zugunsten der landesherrlichen Beamten[7]).

Trotzdem wahrte man dem Rat immerhin streng den obrigkeitlichen Charakter, indem man ihm die Stellung einer untergeordneten Staatsbehörde einräumte; aber er verlor ganz sein Wesen als Organ der Bürgerschaft, d. h. die Eigenschaft, die grundlegend für seine Stellung überhaupt gewesen war.

Seit dieser Zeit gab es fast kein Verwaltungsgebiet, auf dem der Magistrat nicht der Genehmigung oft mehrerer Instanzen bedurft hätte.

Die Initiative zu allem lag zudem in Preußen in den Händen des Königlichen Steuerrates, dem die Instruktion von 1766 sogar die Obsorge für die Vermehrung der städtischen Bevölkerung aufbürdete.

Für die Beurteilung der damaligen rechtlichen Stellung der städtischen Behörden ist das rathäusliche Reglement der königlichen Residenz Berlin von 1747 nicht ohne Interesse, wo wir in Titel II § 1 bezüglich des Stadtpräsidenten und der Bürgermeister folgende Vorschrift finden:

„. . . . . und versehen Se. Kgl. Majestät sich zu denenselben allergenädigst, daß sie sich sämmtl. rathäuslichen Bedienten zum Vorbilde und Exempel vorstellen, . . . die kgl. höchste Jura und Interesse in und bei denen hiesige Residenzien mit gehörigem Fleiß und Sorgfalt beachten werden; zu welchem Ende sie denn von denen beim Rat-

[7]) Preuß I, S. 32 ff.

haus vorkommenden Sachen von Erheblichkeit fleißig und insonderheit, wann etwas, so dem königlichen und der Stadt Interesse zuwider, sich ereignen sollte, — unverzüglich an die Chur-Märkische Kammer zu berichten und darüber Instruction und Resolution einzuholen haben."

Damit war die Verstaatlichung der Stadtbehörden ziemlich vollendet. —

„Die Städte wurden nicht mehr als politische Korporationen, sondern als Staatsanstalten oder Verwaltungsbezirke und ihre Beamte als Staatsbeamte betrachtet" [8]).

So folgte dem jahrhundertelangen Ringen der deutschen Städte nach Macht und Ansehen — und ihrem endlichen glänzenden Siege um die Wende des 14. Jahrhunderts, ihrer dann fast zwei Jahrhunderte lang währenden höchsten Blüte und Kraftentfaltung, eine lange Periode äußeren und inneren Zerfalls [9]). Die sich mehr und mehr ausbreitende Mißwirtschaft — Ausbeutung städtischer Ämter zu selbstsüchtigen Zwecken, sinnlose Finanzgebarung, innere und äußere Fehden, die Greuel des 30jährigen Krieges, die geschilderte aufsteigende Macht der Territorialherren — alles das trug dazu bei, um die Städte bis in den Beginn des 18. Jahrhunderts hinein fast zu Zerrbildern kommunalen Wesens zu machen.

Und im 18. Jahrhundert ließ man — von dem Gedanken der Landeshoheit ausgehend — unter dem Einfluße der französischen Staatskunst — die Städte überhaupt nur noch als Verwaltungsbezirke gelten und gewährte für Selbstverwaltung oder eigene Betätigung auf dem Gebiete der Sozialpolitik fast gar keinen Raum mehr.

Ebensowenig faßt das ALR die Stadtgemeinden als selbständige Organismen oder eigenberechtigte Subjekte des öffentlichen Rechtes auf. — Sie sind nach ihm nichts anderes als „privilegierte Korporationen" und „hauptsächlich zum Aufenthalte solcher Einwohner bestimmt, welche sich mit der Verarbeitung oder Verfeinerung der Naturerzeugnisse und mit dem Handel beschäftigen".

[8]) Twesten, Der preußische Beamtenstaat. Pr. Jahrb. XVIII, S. 31.

[9]) Kappelmann, S. 4 ff.

Im übrigen gelten sie als willens- und handlungsunfähige Verwaltungsbezirke des Staates.

Die Beamten der Stadt sind nicht ihre Organe, da es ja an der Voraussetzung solcher Organstellung fehlt — nämlich der Existenz eines eignen Organismus; sie sind vielmehr ebenso Staatsdiener wie die unmittelbaren Beamten.

Dabei ist nicht zu übersehen, daß auch diese Periode von Bedeutung für die weitere Entwicklung und den neuen Aufschwung des Städtewesens war.

Infolge der Erstarkung der landesherrlichen Gewalt war es wertvoll für eine Stadt, einem mächtigen Territorium anzugehören.

Und es ist bezeichnend, daß sich vielfach aus den landesherrlichen Residenzen blühende und einflußreiche Städte entwickelt haben.

„Die frühere Einseitigkeit des Territoriallebens hatte die Voraussetzung der unabhängigen Städte gebildet; die Wurzel ihres Lebens verlor die Nahrung, als in den Territorien alle Volksinteressen Aufnahme fanden“ (Perthes).

Dadurch, daß die städtische Verwaltung der Kontrolle der landesherrlichen Beamten unterstellt wurde, wurden auch die mancherlei Mißstände beseitigt, die den Verfall innerhalb der Städte und des Bürgertums verursacht hatten.

§ 3. NEUZEIT.

ERST das 19. Jahrhundert bringt den Ausgleich zwischen den Systemen der beiden mittleren Perioden. Von politischer Selbständigkeit ist nicht mehr die Rede. „Die Gemeindefreiheit besteht in dem modernen Staate nicht mehr darin, daß die Gemeinde in möglichster Unabhängigkeit von der Staatsbehörde ihr Tun und Lassen selbst bestimmt“ (Löning).

Dagegen tritt jetzt die Selbstverwaltung in rein kommunalen Angelegenheiten in den Vordergrund.

Hierfür schafft die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung die geeignete Grundlage[10]).

Der Grundstein der ganzen Selbstverwaltungsorganisation in Preußen — die Städteordnung von 1808 — bringt den neuen Gedanken der Selbstverwaltung der Stadt durch die Bürgerschaft zum klaren Ausdruck.

Schon in der Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom Stein vom Juni 1807 finden wir die Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung als einen fundamentalen Punkt in das Reformprogramm aufgenommen[11]).

Es handelt sich dabei nicht lediglich um technische Maßregeln administrativer Organisation -- sondern um eine vollständige Verwerfung der bis dahin herrschenden Grundsätze.

In dem Konzept dieser Denkschrift finden wir auch da, wo von der Ertötung des Gemeingeistes und der Monarchie gesprochen wird, einen Hinweis auf Montesquieu's esprit des lois liv. VII, cap. 6 et 7, wo es als Verderbnis der Monarchie bezeichnet wird:

> . . . . . lorsqu' au lieu de se borner à une inspection générale seule digne du souverain, les princes veulent gouverner tout immédiatement par eux mêmes . . .
>
> „. . . lorsque les premières dignités sont les marques de la première servitude; lorsqu' on ôte aux Grands le respect des peuples et qu'on les rend de vils instruments du pouvoir arbitraire."

Stein hatte überhaupt über das damalige bureaukratische Beamtentum ein schroffes Verdammungsurteil gefällt und damit auch die Stadtmagistrate getroffen, die sich ja fast gänzlich zu einer Unterstufe des herrschenden Systems der Bureaukratie ausgebildet hatten.

Hier sollte völliger Wandel geschaffen werden. Die bisherige Kooptation innerhalb des Magistrats auf Lebenszeit wurde durch die Reorganisation abgeschafft.

Die Wahl der Ratsmitglieder erfolgt wieder durch die Bürgerschaft auf bestimmte Zeiträume von mehreren Jahren.

---

[10]) Kappelmann, a. a. O.

[11]) Preuß I, S. 38 ff.; II, S. 225, 243 ff.

Das Ernennungs- und Prüfungsrecht der Regierung wird auf ein bloßes Bestätigungsrecht beschränkt. Dagegen tritt dem Magistrat ein von der Bürgerschaft erwähltes Repräsentantenkollegium gleichberechtigt zur Seite.

Die Kommunalverwaltung wird der Regierung gegenüber bis auf ein allgemeines Aufsichtsrecht unabhängig. Die Zuständigkeit und die Selbständigkeit des Magistrats und des Bürgermeisters wird in vielen bedeutsamen Punkten wiederhergestellt.

StO 08: § 47. Der Magistrat des Orts ist der Vorsteher der Stadt, dessen Befehlen die Stadtgemeinde unterworfen ist. Seine Mitglieder und die Subjekte zu den öffentlichen Stadtämtern wählt und präsentiert die Bürgerschaft.

§ 48. Die Bürgerschaft selbst wird in allen Angelegenheiten durch Stadtverordnete vertreten. Sie ist befugt, dieselben aus ihrer Mitte zu wählen. —

Dadurch, daß die städtischen Beamten — insonderheit der Magistrat — nicht mehr Diener eines fremden Individualwillens sind, sondern Organe des Gemeinwillens der Gesamtperson — nämlich der Stadtgemeinde —, tritt auch zugleich der öffentlich-rechtliche Charakter ihrer Amtsstellung völlig klar hervor.

Die Unmittelbarkeit des Verhältnisses der Beamten zum Gemeinwesen ist im Prinzip hergestellt; die Mediatisierung durch die Individualperson eines Dienstherrn ist aufgehoben.

Das Magistratskollegium in seiner Gesamtheit ist reines Repräsentativorgan der Gemeinde wie die Stadtverordnetenversammlung; die einzelnen Magistratsmitglieder aber als Dezernenten usw. bekleiden ihre Ämter in Unterordnung und Verantwortlichkeit gegenüber dem Repräsentativorgan.

Es ist verständlich, daß infolge des vorhergehenden bevormundenden Systems die neue Idee sich etwas ungestüm Bahn brach, daß die Bürgerschaft für ihre Vertretung den Hauptteil der Verwaltungsbefugnisse in Anspruch nahm, und der Magistrat nur mehr zum rein ausführenden Organ herabgedrückt wurde[12]).

[12]) Kappelmann, a. a. O., S. 4 ff.

„Auch diese Tendenz des Gesetzes ist unverkennbar eine Folge des starken Einflusses, den die durch die französische Revolution geborenen, in Deutschland u. a. durch Kant begünstigten freiheitlichen Ideen, sowie insbesondere das französische Verwaltungsgesetz vom 22. Dezember 1789 und die Konstitutionen von 1791 und 1795 auf die Steinsche Reformgesetzgebung ausgeübt haben."

Die Zeit brachte das Korrektiv dieser zu starken Betonung der Macht der Bürgerschaft als des fast unumschränkten Trägers der Selbstverwaltung, und unsere StO von 1853 hat es verstanden, die Grundlagen für ein richtiges Verhältnis zwischen den beiden städtischen Organen zu geben.

Dadurch, daß der Gemeinsinn der Bürgerschaft zu heben versucht wurde und der Staat trotzdem immerhin eine erhebliche Kontrolle der Gemeinden sich vorbehielt, entsprach die Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts auch den in der Wissenschaft vertretenen Ansichten, „daß alle Selbstverwaltung leicht zur Klassenherrschaft werde" (Ernst v. Meier), wenn nicht durch staatliches Eingreifen dies verhindert werde.

Der Liberalismus und Radikalismus des vorigen Jahrhunderts hat zwar eine weitgehende staatliche Bevormundung bekämpft und schroff geäußert, daß vollste Unabhängigkeit gegenüber der Regierung das eigentliche Geheimnis guter Selbstverwaltung sei.

Aber auch Gneist hat z. B. darauf hingewiesen, daß damit leicht lokale Parlamente entstehen, in welchen egoistische Klasseninteressen ausschlaggebend seien.

§ 4. DIE STÄDTEORDNUNGEN VON 1808 U. 1831.

NACH der Städteordnung vom 19. November 1808 war die rechtliche Stellung des kollegial gebildeten Magistrats etwa folgende: Er war — wie wir bereits oben sahen — der Vorsteher der Stadt, dessen Befehlen die Stadtgemeinde unterworfen ist. — Er war die ausführende Behörde. — Denn er war zwar an die Beschlüsse der Stadt-

verordnetenversammlung gebunden; diese durfte aber selbst nichts ausführen[13]).

In einigen besonders hervorgehobenen Fällen war sogar die Bestätigung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung durch den Magistrat vom Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben, um ihnen rechtsverbindliche Wirkung zukommen zu lassen.

Der Magistrat hatte als Stadtvorstand auch die Vertretung der Stadt nach außen hin — so auch die Führung der Prozesse.

Im wesentlichen aber war der ganzen Natur der StO von 1808 entsprechend der Magistrat nur ein den selbständigen Willen entbehrendes Ausführungsorgan — oder Savigny folgend: „eigentlich nur ausführende Behörde". Der Magistrat hatte die Wünsche, Gutachten und Anordnungen der Stadtverordnetenversammlung aufs genaueste zu beachten. — Daher kam auch die den Städten zustehende Selbstverwaltung — bei fast völligem Ausschluß der staatlichen Aufsicht — weniger dem Magistrate als fast nur der Stadtverordnetenversammlung als Vertretung der Bürgerschaft zustatten. Diese regierte fast ohne Beschränkung durch Magistrat oder Staat.

Eine Entscheidungsgewalt in irgendwie erheblichen Dingen war dem Magistrat nicht gegeben; die Stadtverordnetenversammlung war die souveräne Behörde in den städtischen Angelegenheiten — der Magistrat nur das ihr unterstellte ausführende Organ.

Diese erste Städteordnung war vielen Anfeindungen ausgesetzt[14]).

„Nicht nur in amtlichen Kreisen, sondern auch litterarisch in einer für jene Zeit umfangreichen und lebhaften Polemik durch Presse und Zeitschriften, wurde um Sein und Nichtsein dieses Gesetzes gekämpft. Fast jede Partei hatte ihre Wünsche bezüglich ihr unumgänglich notwendig erscheinender Änderungen. — Schließlich einigten sich die Hauptparteien — Bureaukratie und Feudalismus — dahin, das staatliche Aufsichtsrecht einerseits wieder zu stärken — andrerseits

[13]) StO 08 §§ 47, 174, 53, 107, 172, 175.

[14]) Preuß II, S. 312 ff.

den patrimonialen Obrigkeitscharakter des Magistrats herzustellen, die Stellung der Stadtverordnetenversammlung zu schwächen, sowie wichtige andere Grundgedanken der StO zu beseitigen."

Zunächst wurde durch Deklarationen im einzelnen zu reformieren versucht.

Hatte man ursprünglich an eine Übertragung der StO auch auf die andern preußischen Provinzen gedacht, so war dies nunmehr sehr wenig ratsam, da das Gesetz von 1808 durch die Menge der verschiedenen Deklarationen vielfach durchbrochen und umgestaltet war, so daß eine Umarbeitung des Ganzen dringend erforderlich schien.

Demzufolge erging die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831.

Obgleich die Grundlagen der Steinschen StO dadurch nicht verändert wurden, zeigt die Stellung des Magistrats trotzdem eine durchaus andere Form.

Die doppelte Funktion des Magistrats, als Gemeindevorstand im engeren Sinne, als Träger der in ihm vereinigten Ämter bezüglich der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten und als Organ der Staatsgewalt, wird ausdrücklich hervorgehoben und im einzelnen scharf getrennt gehalten.

Seine Abhängigkeit von den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung wird eine weitaus geringere. Nur hinsichtlich der Ausführung war eine Änderung nicht eingetreten, und der Magistrat blieb „die einzige ausführende Behörde".

Andrerseits trat aber eine Verschärfung der Staatsaufsicht ein, als deren Inhalt bezeichnet wurde: „dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden" [15]).

Ein Bestandteil der ersten StO — die Teilnahme des Magistrats an den Geschäften der Ortspolizeiverwaltung — wurde durch die Revision fruchtbar fortgebildet.

Es war ein Charakteristikum des absoluten Staates gewesen, daß die Gemeindebeamten lediglich subalterne Staats-

[15]) Preuß II, S. 318 ff.

beamte waren; und gerade damit hat die große Reform von 1808 durch die Zwischenschiebung der städtischen Selbstverwaltungskörper gebrochen[16]).

Dieses überwundene Prinzip wird aber teilweise wiederhergestellt, wenn Selbstverwaltungsorgane auch nur für einen Teil ihrer Funktionen in den unmittelbaren Staatsdienst gestellt werden.

Wie Preuß ausführt, hat schon die erste StO dieses Rudiment des alten Polizeistaates in die neue Ordnung herübergenommen — freilich nur in einer einzigen Anwendung —, nämlich bezüglich der Polizei.

Und dieser Fehler, daß man sich nicht entschließen konnte, die Ortspolizei den Städten als solchen zu lassen, rächte sich sofort dadurch, daß er in das sonst trefflich gefügte Bollwerk der jungen Selbstverwaltung eine arge Bresche legte.

So bestimmte § 166: „Dem Staate bleibt vorbehalten, in den Städten eigene Polizeibehörden anzuordnen oder die Ausübung der Polizei dem Magistrat zu übertragen, der sie sodann vermöge Auftrags ausübt. So wie die besonderen Polizeibehörden, welche in den Städten angeordnet werden, unter den oberen Polizeibehörden stehen, so steht auch der Magistrat, welcher die Polizei vermöge Auftrags erhält, unter diesen höheren Behörden rücksichtlich alles dessen, was auf die Polizeiübung Bezug hat. Die Magistrate werden in dieser Hinsicht als Behörden des Staates betrachtet . . . .“ [17]).

Als logische Folge der Übertragung der Polizeigewalt — einer prinzipiell als staatlich bezeichneten Funktion — unmittelbar an ein Gemeindeorgan statt an die Gemeinde selbst zeigt sich die in den Charakter dieses Gemeindeorgans hineingetragene Zwieschlächtigkeit: „Die Gemeindebehörde wird in einer bestimmten Beziehung als Staatsbehörde betrachtet und demgemäß behandelt, d. h. den höheren Staatsbehörden schlechtweg subordiniert.“

Diese Doppelstellung hat dann die revidierte StO von 1831 für den Magistrat generalisiert durch ihren § 84: „Jeder

[16]) Preuß I, S. 140 ff.
[17]) Preuß I, S. 141 ff.

Stadt soll als deren Obrigkeit ein Magistrat vorgesetzt sein, welcher in einer doppelten Beziehung steht: a) als Verwalter der Gemeindeangelegenheiten; b) als Organ der Staatsgewalt..."

Und während der § 109 bezüglich der Ortspolizei die Bestimmung der älteren StO aufnimmt, nur mit der weiteren Komplikation, daß nicht nur der Magistrat selbst, sondern auch ein einzelnes Mitglied desselben zum staatlichen Polizeiverwalter bestellt werden kann, legt der § 105 generell dem Magistrat als Staatsbehörde die Pflicht auf: „nicht nur darauf zu sehen, daß überall die bestehenden Landesgesetze und Vorschriften gehörig beachtet werden, soweit für diesen Zweck nicht besondere Behörden bestellt sind, sondern auch die Aufträge, welche ihm in Landesangelegenheiten von den Staatsbehörden im Umkreise der Stadt gemacht werden, zu übernehmen und sorgfältig auszuführen. Er steht in dieser Beziehung ganz unabhängig von der Stadtgemeinde, ist bloß den betreffenden Staatsbehörden untergeordnet, und die Stadtverordnetenversammlung ist gleich allen übrigen Einwohnern ihm Folge zu leisten schuldig."

Die hiernach dem Magistrat angewiesene Stellung läßt sich nicht besser charakterisieren, als es ein Reskript von 1833 tut, wonach der Magistrat als Organ der Staatsgewalt zum Landrat „überhaupt in demselben dienstlichen Verhältnisse stehe, wie die Bürgermeister vor Einführung der StO . . . ." (v. Rönne u. Simon, Die Gemeindeverfassung des preußischen Staates, I, S. 664). — Dies bedeutet aber nichts anderes als eine teilweise Wiederaufhebung der Selbstverwaltung[18]).

§ 5. DIE GEMEINDEORDNUNG VON 1850.

ZUR Ausführung des Artikels 105 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 erging am 11. März 1850 eine neue Gemeindeordnung, die einheitliches Gemeinderecht für den ganzen Umfang der preußischen Monarchie schaffen sollte.

[18]) Preuß I, S. 141 ff.

Prinzipiell wurde der rechtliche Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde beseitigt.

Die Vorschriften für die Zusammensetzung und die Amtsdauer des kollegialen Gemeindevorstandes entsprechen völlig denen der revidierten StO von 1831. Die Wahl erfolgt durch einen Gemeinderat; die staatliche Bestätigung wird nur noch für den Bürgermeister und den Beigeordneten als seinen Vertreter von der Regierung vorbehalten.

Diese Gemeindeordnung kam jedoch infolge der damaligen innerpolitischen Verhältnisse nur im Westen und in einigen Städten des Ostens zur Einführung.

Bereits am 24. Mai 1853 wurde sie durch Gesetz wieder aufgehoben.

An ihre Stelle traten die neueren, jetzt noch geltenden Städteordnungen, und zwar für die östlichen Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Posen, Pommern, Schlesien, Brandenburg und Sachsen die StO vom 30. Mai 1853.

§ 6. DIE STÄDTEORDNUNG VOM 30. MAI 1853.

DIESE Städteordnung beruht im wesentlichen auf den Bestimmungen ihrer Vorgängerin, der Gemeindeordnung, die man mit einigen Änderungen für die eigentliche Stadtverfassung als bewährt hatte gelten lassen wollen.

Die Staatsaufsicht erhält einen etwas weiteren Umfang; das Bestätigungsrecht wird wieder auf alle Magistratsmitglieder ausgedehnt.

Seit ihrem Erlaß hat die StO von 1853 auch mannigfache, teils mehr oder minder wichtige Änderungen erfahren, so insbesondere durch das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichts-Behörden, sowie durch eine Reihe anderer Gesetze auf dem Gebiete der Reichs- und Landesgesetzgebung, die — soweit sie städtische Gemeindeangelegenheiten betreffen — einzelne Bestimmungen der StO ändern bzw. aufheben.

Immerhin bleibt die StO selbst die vorzüglichste Quelle für das Verständnis des Stadtrechts im objektiven wie sub-

jektiven Sinne und damit maßgebend für die Beurteilung der Stellung und die Aufgaben der Städte innerhalb des Staates, insbesondere für die Bildung und Gestalt ihrer Organe, die Form der Beschlußfassung und Vollziehung durch dieselben, sowie für das den Städten vom Staatsoberhaupt verliehene Recht auf eine den Gesetzen über das Städtewesen entsprechende Verfassung und Verwaltung.

So gibt uns die StO auch im wesentlichen die Bestimmungen und Anhaltepunkte zur Abgrenzung und Feststellung der rechtlichen Stellung, der Befugnisse und des Geschäftskreises der städtischen Behörden — des Magistrats und damit auch des Bürgermeisters.

Jedoch umfaßt die StO keineswegs das gesamte Gebiet der sich hierauf beziehenden rechtlichen Verhältnisse.

Und so müssen zur Bestimmung der rechtlichen Stellung des Magistrats und des Bürgermeisters im Gebiete der StO von 1853 auch weitere Quellen des Stadtrechts herangezogen werden, soweit sie öffentlich-rechtlicher Natur und für die Regelung städtischer Angelegenheiten ausschlaggebend sind.

Insbesondere sind hier zu berücksichtigen die zur Ausführung der StO ergangenen zahlreichen Ministerialerlasse, die verschiedenen Instruktionen und Verfügungen, die vielfachen Nebengesetze und die sich auf die polizeilichen Verhältnisse in den Städten beziehenden Verordnungen der Minister, der Oberpräsidenten, der Regierungspräsidenten und teilweise der Landräte, sowie die Rechtsprechung des OVG.

Außerdem bleiben die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts in Kraft, soweit sie nicht positiven Stellen der StO widersprechen.

Schließlich kommen noch in Betracht die Anordnungen und Statuten zur näheren Bestimmung der städtischen Verfassung und Verwaltung, soweit innerhalb gewisser Grenzen den städtischen Behörden die Befugnis zusteht, sich diese selbst unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse zu schaffen[19]).

[19]) VU Art. 63, 45. / Instruktion für die Stadtmagistrate vom 25. Mai 1835. / LVG §§ 136 ff. / ALR II, 68. / OT 14, 101.

II. §7. DIE BEHÖRDEN DER STADT.

DEN Magistrat und den eng mit ihm verbundenen Bürgermeister finden wir erwähnt bereits im 1. Titel der StO, der sich mit den Grundlagen der städtischen Verfassung beschäftigt.

Nachdem in den ersten Paragraphen einzelne Befugnisse des Magistrats genannt sind, bestimmt § 10: „In den Städten wird ein Magistrat (kollegialischer Gemeindevorstand) und eine Stadtverordnetenversammlung gebildet, welche nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes dieselben vertreten. Der Magistrat ist Obrigkeit der Stadt und verwaltet die städtischen Gemeindeangelegenheiten. Die Ausnahmen bestimmt Tit. 8."

§ 10 bestimmt damit auch sofort die rechtliche Stellung des Magistrats als Obrigkeit und als Organ der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne.

Eine nähere Bestimmung hinsichtlich der Art der städtischen Verwaltung gibt § 9 StO. „Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu."

Als Rechtspersönlichkeit wird die Stadtgemeinde durch den Stadtvorstand — Magistrat — in Gemeinschaft mit der Stadtverordnetenversammlung vertreten.

Beschlüsse und Handlungen des Stadtvorstandes innerhalb seiner Zuständigkeit gelten als Willensäußerungen und Handlungen der Stadtgemeinde[20]).

§ 8. MAGISTRATSVERFASSUNG UND BÜRGERMEISTEREIVERFASSUNG.

JE nach der Beschaffenheit des Stadtvorstandes haben wir in Preußen Städte mit einem kollegialischen Stadtvorstand — Magistratsverfassung — und solche, in denen der Bürgermeister den Stadtvorstand allein bildet.

[20]) ALR § 81, II, 6; § 8, II, 8. / BGB § 89. / v. Bitter II, 61. / Oertel, 05, S. 235 ff.

In diesem Falle sind ihm eine Anzahl an seine Weisungen gebundener Hilfsarbeiter zur Seite gestellt — Bürgermeistereiverfassung.

Die ausführlichen Vorschriften über die Stellung des Magistrats, seine Entstehung und Zusammensetzung, sowie über den Umfang seines Wirkungskreises und seiner Zuständigkeit finden sich in Titel 3 §§ 29—34 und §§ 56—63.

Titel 8, der nach § 10 die Ausnahmen zu der regelmäßigen Verfassung und behördlichen Organisation bestimmt, bringt in §§ 72, 73 die Vorschriften über eine vereinfachte Führung der Gemeindeverwaltung, sowie die sich daraus ergebenden erweiterten Befugnisse des Bürgermeisters.

In den anderen Titeln der Städteordnung findet der Magistrat bzw. der Bürgermeister soweit Erwähnung, als sich seine Mitwirkung aus den Vorschriften der Titel 3, 5 und 7 bzw. der §§ 29—34, 56—63, 72, 73 ergibt.

Zu dem Wort Magistrat selbst ist zu bemerken, daß dieser Titel stets von den kollegialen Gemeindevorständen geführt und in diesem Sinne von der Städteordnung im Text gebraucht wird; andrerseits wird in den übrigen Städten, deren vereinfachte Organisation der Titel 8 StO behandelt, Magistrat als Bezeichnung für den freier gestellten Bürgermeister mit seinen Schöffen verwendet[21]).

Bürgermeister und Schöffen heißen hier oft auch Magistratspersonen, im Gegensatz zu den Magistratsmitgliedern genannten Mitgliedern des kollegialischen Magistrats.

Magistrat an und für sich bedeutet nur Obrigkeit und enthält keinen besonderen Hinweis auf eine kollegialische Verfassung.

Titel 3 bringt in den §§ 29—34 nähere Vorschriften über die Zusammensetzung und Wahl des Magistrats, sowie die Bestätigung der Wahl der Magistratsmitglieder durch die staatliche Aufsichtsbehörde.

§ 29 gibt uns im besonderen Aufschluß über die Zusammensetzung des Magistrats, indem er bestimmt: „Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister, einem beigeordneten

[21]) Oertel, S. 163 ff. Anm. zu § 10. / VMB 1856, S. 91.

oder zweiten Bürgermeister als dessen Stellvertreter, einer Anzahl von Schöffen und, wo das Bedürfnis es erfordert, noch aus einem oder mehreren Mitgliedern."

Über das besondere Verhältnis des Bürgermeisters zum Magistratskollegium, der Staatsverwaltung und der Gemeinde gegenüber, und über seine eigene rechtliche Stellung finden wir die Vorschriften in den späteren §§ 58, 62 StO.

III. § 9. DIE RECHTLICHE STELLUNG DES MAGISTRATS UND DES BÜRGERMEISTERS.

1. IM ALLGEMEINEN.

TITEL V führt uns mit den §§ 56—63 mitten hinein in die rechtliche Stellung des Magistrats und des Bürgermeisters — und gibt uns den allerdings nicht erschöpfenden Überblick über den Umfang seines Wirkungskreises, die Ausdehnung seiner Befugnisse, sowie die Abgrenzung seiner Stellung der Staatsverwaltung und Aufsichtsbehörde gegenüber, wie auch sein Verhältnis zu dem andern städtischen Kollegium — der Stadtverordnetenversammlung.

In Titel I § 10 fanden wir bereits die Bestimmung für die Stellung und Tätigkeit des Magistrats: „Der Magistrat ist die Obrigkeit der Stadt und verwaltet die städtischen Gemeindeangelegenheiten."

Grundlegend für die rechtliche Stellung der städtischen Behörden wie überhaupt für das System des heutigen städtischen Amtsrechts ist die Mediatisierung der kommunalen Organe durch den Selbstverwaltungskörper gegenüber dem Staat, also die Mittelbarkeit der städtischen Ämter in dem der Selbstverwaltung spezifisch eigenen Sinne und daher im Gegensatz zu dem alten Begriff des mittelbaren Staatsbeamten im landrechtlichen Sinne[22]).

Heute ist die Mittelbarkeit der städtischen Beamten hinsichtlich der weiteren Kommunalverwaltung deswegen anders zu beurteilen, weil die Entwicklung der Selbstverwaltung den Begriff des Gemeindebeamten als Selbstverwaltungsorgan ausgebildet hat.

Diese neue mittelbare Stellung ist der im absoluten Staate geradezu entgegengesetzt; denn die amtliche Kompetenz der

[22]) Preuß I, S. 296 ff.

heutigen Kommunalbeamten beruht nicht unmittelbar auf der staatlichen, sondern auf der Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltungskörper.

Der herrschende Sprachgebrauch in Theorie und Praxis — Rechtsprechung und Gesetzgebung — hat hier allerdings einige Begriffsverwirrung erzeugt.

Infolge der Doppelstellung des Magistrats bzw. einzelner seiner Mitglieder ist auch die rechtliche Stellung der betreffenden Organperson — des städtischen Beamten — dem Staate gegenüber eigentümlichen Wesens, das sich in der teilweisen Unabhängigkeit und teilweisen direkten Unterordnung unter die obersten Staatsorgane zeigt.

Magistrat und Bürgermeister sind die Organe, die die laufende Tätigkeit der Gemeinde nach außen repräsentieren.

„Ihnen gegenüber kann die Aufsichtsbehörde die durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen durch Anwendung der in § 132 LVG bestimmten Zwangsmittel durchsetzen“[23]).

Hier dienen diese Mittel dem Aufsichtszwange, während sie sonst für das Subordinationsverhältnis gegeben sind.

Infolgedessen ist gemäß § 133 LVG das Rechtsmittel der Verwaltungsklage gegen die Androhung des Subordinationszwanges regelmäßig versagt, gegen die Androhung des Aufsichtszwanges aber stets gegeben.

Prinzipiell ist zu unterscheiden zwischen Aufsicht und Subordination.

„Subordination ist das Gewaltverhältnis zwischen stärkerem und schwächerem Organwillen, höheren und niederen Organpersonen, oberen und unteren Behörden desselben Gemeinwesens.

An dessen Stelle tritt das Aufsichtsverhältnis zwischen den zur Wahrnehmung der Staatskompetenz berufenen Staatsorganen und den zur Wahrnehmung der Gemeindekompetenz berufenen Gemeindeorganen.“

So beruht die Gehorsamspflicht der Gemeindebeamten gegen ihre kommunalen Vorgesetzten ebenso wie die der Staats-

[23]) Preuß I, S. 321 ff.

beamten gegen ihre staatlichen Vorgesetzten auf dem Subordinationsprinzip in der Ämterorganisation; die Gehorsamspflicht von Gemeindebeamten gegenüber Staatsbehörden dagegen beruht auf dem Aufsichtsprinzip in der Organisation der Gebietskörperschaften; sie besteht also lediglich gegenüber den Aufsichtsbehörden und nur bis zur Grenze der Aufsichtsbefugnis [24]).

Das Dienstaufsichtsrecht des Vorgesetzten — als Folge der Subordination — beruht auf dem Verhältnis der Behörden zueinander und erstreckt sich soweit, wie die Zuständigkeit des unterstellten Beamten reicht.

Die Kommunalaufsicht dagegen der Staatsbehörde ergibt sich aus der rechtlichen Stellung von Stadt und Gemeinde zueinander und reicht soweit wie die staatliche Aufsichtskompetenz gegenüber der kommunalen Autonomie.

Für die unteren Gemeindebeamten endet das amtliche Subordinationsverhältnis mit den obersten Gemeindeorganen d. h. dem Magistrat und dem Bürgermeister.

Nur gegen diese, die berufen sind, die Gemeinde nach außen hin zu vertreten, kann sich die staatliche Aufsicht richten.

Und auch für diese obersten Organe ist der staatliche Aufsichtsakt nur dann verbindlich, wenn er in der gesetzlichen Kompetenz der Staatsaufsicht begründet ist; andernfalls sind die Kommunalorgane amtlich verpflichtet, einen unberechtigten Eingriff in die kommunale Autonomie zurückzuweisen.

Die staatliche Zuständigkeit muß sich außerdem in jedem Falle auf den gesetzlichen Spezialtitel in § 15 Zust.-G. stützen, um überhaupt rechtliche Wirkung zu äußern. Ohne Berufung auf diese gesetzlichen Gründe — oder etwa unter Behauptung anderer Voraussetzungen — läge gar kein Aufsichtsakt vor.

Dies gilt, soweit die Gemeindebeamten als wahre Selbstverwaltungsorgane tätig sind; sofern sie als unmittelbare Staatsbeamte fungieren wie z. B. in der Polizeiverwaltung, tritt wieder die Subordination an die Stelle der Aufsicht.

[24]) Preuß I, S. 297 ff.

Denn nur die Anordnungen der Aufsichtsbehörde unterliegen einer verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung; gegenüber Verfügungen von Vorgesetzten ist nur unter Umständen eine Nachprüfung durch den Disziplinarrichter möglich.

Diese praktisch überaus wichtigen Unterschiede zwischen Subordination und Aufsichtsverhältnis erstrecken sich nämlich bis in zahlreiche Einzelheiten des städtischen Amtsrechtes: so bestimmt z. B. Artikel 72 des Pr. AG zum BGB § 1784, daß jeder besoldete Kommunalbeamte zur Übernahme bzw. Fortführung einer Vormundschaft der Erlaubnis der zunächst vorgesetzten Behörde bedarf. — Ferner bezüglich der Frage der Urlaubserteilung an die Bürgermeister. — Hier ist die Frage, ob in beiden Fällen die staatliche Aufsichtsbehörde zuständig ist zur Erteilung der Erlaubnis bzw. des Urlaubs.

In der Praxis wird beide Male die Zuständigkeit bejaht.

Preuß stellt sich infolge seiner weiteren Ausführungen auf den entgegengesetzten Standpunkt[25]).

Ähnlich bedeutsam sind die Unterschiede zwischen staatlicher Aufsichts- und vorgesetzter Dienstbehörde sowie die sich hieraus ergebenden Folgen z. B. in den Fällen der §§ 53, 76 StrPO, § 196 StrGB, §§ 376, 408 ZPO.

Demgemäß kennzeichnet sich nun die rechtliche Stellung des Magistrats und des Bürgermeisters:

> Der Magistrat ist in seiner Gesamtheit ein Repräsentativorgan d. h. er ist unter allen Organen des Gemeinwesens dazu berufen, den höchsten — die ganze Tätigkeit des Gemeinwesens normierenden — Willen rechtsverbindlich zu äußern und nach außen hin darzustellen[26]).

Da derartige Organe den Gemeinwillen in seiner rechtlichen Erscheinungsform an oberster Stelle repräsentieren, so bezeichnet man sie als Repräsentativorgane oder Repräsentanten.

Als Kollegium ist der Magistrat keinem andern Gemeindeorgan untergeordnet.

---

[25]) Preuß I, S. 313 ff.

[26]) Preuß I, S. 342, 70, 362 ff.

Gemeinsam mit der Stadtverordnetenversammlung repräsentiert er an erster Stelle den kommunalen Gemeinwillen.

Die Organfunktion der Magistratsmitglieder beschränkt sich — anders wie die der einzelnen Stadtverordneten — nicht auf ihre Zugehörigkeit zum Kollegium.

Kraft ihrer Organstellung sind sie ohne weiteres auch zu andern Amtsfunktionen — als Dezernenten usw. — berufen.

Da sie in Ausübung ihres Amtes den obersten Gemeindeorganen untergeordnet sind, so sind sie — die einzelnen Magistratsmitglieder — daher als einzelne Organpersonen nicht Repräsentanten, sondern vollständig eigentliche Gemeindebeamte.

Ebenso verhält es sich mit der Rechtsstellung des leitenden Bürgermeisters und zwar bei Magistratsverfassung wie bei der Bürgermeistereiverfassung.

Der Bürgermeiser ist der erste Beamte der Stadt und hat als solcher keinen Vorgesetzten. Über ihm stehen aber als Träger des städtischen Gemeinwillens die kommunalen Repräsentativorgane — der Magistrat als Kollegium und die Stadtverordnetenversammlung.

Trotzdem sind diese nicht seine Dienstvorgesetzten. Aber der Bürgermeister ist auch nicht ein ihnen gleichberechtigtes Willensorgan, da er die laufenden Geschäfte regelmäßig nach Maßgabe ihrer Beschlüsse zu erledigen hat — trotz des ihm für einzelne Fälle gegebenen Beanstandungsrechts.

§ 20 der Magistratsinstruktion von 1835 nennt zwar den Bürgermeister den unmittelbaren Vorgesetzten des Magistratskollegiums; jedoch ist die Rechtsgültigkeit wie die tatsächliche Richtigkeit dieser Norm vielfachen Bedenken und Zweifeln unterworfen. —

Die rechtliche Stellung des Bürgermeisters zu der des Magistratskollegiums verhält sich in der Magistratsverfassung so wie bei der Bürgermeistereiverfassung die Stellung des Bürgermeisters zur Stadtverordnetenversammlung.

Dort beruht die Ratsverfassung auf dem Dualismus zweier einander nebengeordneter Repräsentativorgane, während die

Bürgermeistereiverfassung als einziges Repräsentativorgan nur die Stadtverordnetenversammlung kennt.

Von Amts wegen ist hier der Bürgermeister Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung, und darauf ist sein Anteil an einer repräsentativen Organstellung gegründet, wie bei der Ratsverfassung auf seinen Vorsitz im Magistratskollegium.

In keinem Falle aber ist der Bürgermeister für sich selbständiges Repräsentativorgan neben den beiden andern kollegialen Organen.

Hinsichtlich des Subordinationsverhältnisses innerhalb der städtischen Verfassung ist der Magistrat oberste Verwaltungsbehörde allen andern städtischen Ämtern gegenüber — sowohl Berufs- wie Ehrenämtern. Er ist der Vorgesetzte aller Deputationen und Kuratorien, der Bezirksvorsteher und lokalen Kommissionen, sowie sämtlicher besoldeter Berufsbeamten[27]).

Die Tätigkeit des Magistrats ist im allgemeinen nach zwei Richtungen hin gegliedert, die auch der folgenden Untersuchung zugrunde gelegt werden soll, und zwar

1. in Geschäfte der Ortsobrigkeit und
2. in Geschäfte der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne.

Auch nach einer dritten Seite hin erstreckt sich die Tätigkeit des Magistrats — nämlich insoweit er zur Ausübung der Ortspolizei in Anspruch genommen wird[28]).

Als Träger der Ortspolizeigewalt ist zwar der Bürgermeister als Einzelbeamter eingesetzt und unabhängig vom Magistrat; jedoch führt das Zusammentreffen staatlicher und kommunaler Interessen dazu, daß er bei Ausübung seiner Befugnisse als Polizeiverwalter vielfach trotz aller sonstigen Selbständigkeit von den Entschließungen des Magistrats abhängig ist.

Dieser Teil der Magistratsbefugnisse ist nachher im Anschluß an die besondere Stellung des Bürgermeisters zu behandeln.

---

[27]) Preuß I, S. 362 ff.

[28]) Oertel, 05, S. 235 ff. / Schön, § 69. / MR II, 10. / OVG 16, S. 154; 19, S. 62; 20, S. 39. / Hammer, S. 79 ff.

Die im Titel I § 10 für Tit. 8 §§ 72, 73 bestimmte Ausnahme in der Organisation des Magistrats und die sich daran knüpfenden Folgen für die Bestimmung der rechtlichen Stellung des Magistrats bzw. des hier mehr hervortretenden Bürgermeisters, sind anschließend an die Betrachtung der die Regel bildenden verfassungsrechtlichen Stellung des Bürgermeisters und des Magistrats zu erörtern.

2. § 10. DER MAGISTRAT.

DER MAGISTRAT ALS ORTSOBRIGKEIT UND ALS ORGAN DER STAATSGEWALT.

§ 178 der StO von 1808 sprach es unzweideutig aus, welche Geschäfte dem Magistrat ausschließlich zufielen.

Die StO von 1853 läßt diese Frage nicht ohne weiteres entscheiden und verlangt im einzelnen oft eine den jeweiligen Verhältnissen entsprechende Auslegung[29]).

§ 35 StO weist einzelne gewisse Angelegenheiten dem Magistrat ausschließlich zu, und § 56 sagt uns, welche Geschäfte er „insbesondere" zu erledigen hat.

Jedoch ist auch in § 56 die alleinige Zuständigkeit des Magistrats nicht erschöpfend angegeben.

Wir erhalten vielmehr nur einen Ausschnitt aus seiner Gesamttätigkeit, von der einen Teil die sogenannte laufende Verwaltung bildet.

Insbesondere finden wir keine völlig klare Abgrenzung der inhaltlich so verschiedenen Wirkungskreise des Magistrats als Ortsobrigkeit und als Gemeindeverwaltungsbehörde.

Die durch die StO von 08 geschaffene Trennung der Polizei- von der übrigen Kommunalverwaltung hatte die rechtliche Doppelstellung des Magistrats als Kommunal- und als Staatsorgan zur Folge gehabt[30]).

Die revidierte StO von 1831 hat diesen Zustand noch verschärft.

---

[29]) Oertel, S. 32 ff. / Kotze, S. 62 ff. / StO § 35, 56.

[30]) Preuß I, S. 215 ff.

Sie hat nicht nur die unorganische Trennung des Magistrats als Staatsbehörde vom kommunalen Organismus mehr betont, sondern auch bezüglich der Polizei weiter entwickelt durch ihren § 109: „Insofern wir es nicht für nötig erachten, besondere Polizeibehörden zu bestellen, ist der Magistrat, und insbesondere der Bürgermeister oder Oberbürgermeister oder dasjenige andere Magistratsmitglied, welches damit etwa speziell beauftragt werden möchte, verbunden, auch die Polizeiverwaltung in dem Stadtbezirke zu übernehmen. Er handelt dabei aber bloß im Auftrage der vorgesetzten Regierung, unabhängig von seinem Verhältnisse als Gemeindevorsteher . . .“

Hieraus folgte nun — abgesehen von der Doppelstellung des Magistrats als solchem — auch die Möglichkeit einer Trennung des Bürgermeisters oder eines Magistratsmitgliedes von dem Kollegium, indem es der Staatsbehörde nicht als Mitglied des Magistrats sondern als Einzelbeamter direkt unterstellt wurde.

Nicht anders ist es in der StO von 1853 der Fall. Auch hier ist der Magistrat nicht einheitlich in Ausübung seiner Funktionen; er ist nach § 56 zum Teil Ortsobrigkeit und zum andern Teil Gemeindeverwaltungsbehörde.

In Ziffer 1 des § 56 finden wir die Vorschrift: „Gesetze und Verordnungen auszuführen sowie die Verfügungen der ihm vorgesetzten Behörden.“

Das erste ergibt sich ohne weiteres daraus, daß die staatlichen Willensakte ipso jure für die Selbstverwaltungskörper verbindlich sind. Aus dem zweiten aber folgt, daß der Magistrat als untere Staatsbehörde anzusehen ist, soweit — oder weil — andere Behörden als ihm vorgesetzt bezeichnet werden.

Da der Magistrat in seiner Stellung als Ortsobrigkeit nicht der Kontrolle der Stadtverordnetenversammlung unterliegt, so ist eine Abgrenzung der obrigkeitlichen Tätigkeit des Magistrats von der verwaltungsbehördlichen von Bedeutung.

Die in der Literatur im Stadtrecht vertretenen Ansichten gehen in diesem Punkte auch wesentlich auseinander.

So will v. Möller alle neun im § 56 aufgezählten Geschäfte dem Magistrat als Verwaltungsbehörde zuweisen.

Schön bezeichnet den Stadtvorstand nach innen als Ortsobrigkeit.

Oertel und Jebens bezeichnen vorzüglich die Geschäfte in Ziffer 2—9 als solche der Gemeindeverwaltung und lassen nur die in Ziffer 1 § 56 aufgezählten als obrigkeitliche gelten.

Bei Jebens finden wir in seinem Aufsatze: „Der Magistrat als Ortsobrigkeit" den Satz: „Ortsobrigkeit ist der Magistrat nur, insoweit er als Organ des unmittelbar beteiligten Staates durch Rechtsnorm oder von der zuständigen Staatsbehörde zu obrigkeitlichen Funktionen berufen wird, nicht auch in der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, insbesondere der Angelegenheiten des § 56, 2—9 StO"[31]).

Nach der Entscheidung des OVG XX, 126 sind die obrigkeitlichen Funktionen der Gemeinden diejenigen, welche in die Verfassung des Staates organisch eingreifen und Zwecke erfüllen, die in direkten Beziehungen zu den Aufgaben des Staates stehen[32]). — Allerdings ist diese Auslegung einer sehr engen, aber auch sehr weiten Auslegung preisgegeben.

Preuß definiert die obrigkeitlichen Funktionen als Ausfluß eines Gewalt- oder Herrschaftsverhältnisses, der Überordnung eines Willens über andere Willen.

„Obrigkeitlich sind alle diejenigen Funktionen, in denen die stärkere, einseitig bindende Kraft des übergeordneten Gemeinwillens den ihm eingegliederten Einzelwillen gegenübertritt; nicht obrigkeitlich sind diejenigen Handlungen, in denen das Gemeinwesen den Einzelwesen als rechtsgleich — als Quasiindividuum gegenübertritt, und für die demgemäß das zweiseitige Rechtsgeschäft des Vertrages Rechte und Pflichten zu schaffen vermag."

Demnach wären nicht nur in den Handlungen des staatlichen Gemeindewillens, sondern ebenso in denen des spezifisch kommunalen Gemeinwillens durchaus obrigkeitliche Funktionen zu erblicken.

---

[31]) PVB 23, S. 369. / Preuß I, S. 374.

[32]) Preuß, S. 372 ff.

Eine Beschränkung des Begriffs der obrigkeitlichen Funktionen nur auf die in Nr. 1 des § 56 bezeichneten Geschäfte ist an und für sich auch aus den einleitenden Worten dieses Paragraphen insofern nicht zu entnehmen, da dort von dem Magistrat auch als Gemeindeverwaltungsbehörde gesprochen und damit also auch die eigentliche Gemeindetätigkeit als eine behördliche bezeichnet wird.

Hinsichtlich dessen, was nun an einzelnen Gegenständen in den Kreis der obrigkeitlichen Geschäfte des Magistrats fällt, läßt sich der Natur der Sache entsprechend keine erschöpfende und abgeschlossene Zusammenstellung geben.

Der Staat hat stets ein Interesse daran gehabt — schon zwecks besserer Wahrnehmung und Ausnützung der örtlichen Verhältnisse und auch der größeren Wirtschaftlichkeit wegen —, sich der Kräfte des Magistrats zu bedienen.

Verhältnismäßig am wenigsten hierfür ist den Gesetzen selbst zu entnehmen, die sich ihrem Wesen nach — wie die StO — besonders oder ausschließlich mit den Verhältnissen der Gemeinde, ihrer Verfassung und Verwaltung befassen; ihr Gebiet sind überwiegend die Gemeindeangelegenheiten im engeren Sinne des Wortes.

Und so finden wir die Anhaltspunkte für die obrigkeitliche Tätigkeit des Magistrats mehr da, wo staatliche Interessen im Vordergrund stehen.

Zu den vom Magistrat als Ortsobrigkeit zu erledigenden Geschäften werden z. B. vom Oberverwaltungsgericht gemäß Entscheidung in Bd. 37 S. 116 gerechnet: Die Angelegenheiten — soweit sie für den Magistrat überhaupt in Frage kommen — aus dem Bereiche der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung, auf dem Gebiete des Steuerwesens des Staates selbst und der weiteren Kommunalverbände, des Militärersatzwesens, der örtlichen Statistik usw. usw.[33]).

Als in die obrigkeitliche Machtsphäre des Magistrats fallend sind, soweit sich dies aus der StO selbst ergibt, anzusehen:

Die Befugnisse zur Bildung der Wahlabteilungen, § 14 StO.

[33]) PVB 23, S. 113 ff.

Die Führung und Berichtigung der Wählerlisten, §§ 19, 20, 12.

Die Berufung der Wähler zu den Wahlen, § 23.

Die Aufbewahrung der Wahlprotokolle und Bekanntmachung der Wahlergebnisse, § 27.

Die Einführung und eidesstattliche Verpflichtung der Stadtverordneten, § 28.

Die Einteilung der Stadt in Bezirke, § 60, sowie

Die Ausführung der Gesetze und Verordnungen sowie der Verfügungen der ihm vorgesetzten Behörden, § 56, 1.

Nach der Vorschrift des § 56, 1 ist der Magistrat als Ortsobrigkeit und damit als Organ der Staatsverwaltung — wie wir es bereits in § 105 StO 31 ausgesprochen finden — sowohl berechtigt als verpflichtet, für allseitige Beobachtungen der geltenden Gesetze zu sorgen, falls diese Aufgabe nicht besonderen hierfür bestellten Behörden zufällt, und die Ausführung der ihm von den Staatsbehörden innerhalb ihrer Zuständigkeit gemachten Aufträge zu übernehmen bzw. zu überwachen, soweit er sie durch die ihm unterstellten Organe erledigen lassen darf[34]).

Hierbei genießt der Magistrat vollständige Unabhängigkeit gegenüber der Stadtgemeinde und hat seine Maßnahmen nur der betreffenden Staatsbehörde gegenüber zu verantworten.

In dieser Eigenschaft hat er Anspruch auf Gehorsam nicht nur seitens der Einwohner, sondern auch von seiten der Stadtverordnetenversammlung.

Das Magistratskollegium als solches ist zwar berechtigt, Beschlüsse über die polizeiliche Organisation, die Anstellung der Polizeibeamten, sowie bei Erlaß von Polizeiverordnungen gewisser Art zu fassen und sich durch Gutachten zu äußern, jedoch steht ihm nicht die Handhabung der Ortspolizei zu —, wenn auch seine besonders ausgesprochene Stellung als Ortsobrigkeit darauf schließen lassen könnte.

Gemäß näherer Ausführung der StO steht die ausführende ortspolizeiliche Gewalt lediglich dem Vorsitzenden des Magistratskollegiums — dem Bürgermeister — zu[35]).

[34]) StO § 56, 1. / LVG § 4. / Zust.-G. §§ 109—114. / Zust.-G. §§ 15, 17.
[35]) StO § 62. / LVG § 132.

Zur nachdrücklichen Unterstützung und Durchführung der innerhalb seiner obrigkeitlichen Zuständigkeit erlassenen Maßnahmen kann sich der Magistrat der im Landesverwaltungsgesetz vorgesehenen Zwangsmittel bedienen, jedoch nur insoweit, als seine Anordnungen nicht in rein kommunalen Angelegenheiten ergangen sind[36]).

Hinsichtlich der Handhabung gewisser Geschäfte der Allgemeinen Landesverwaltung tritt uns nach näherer Bestimmung des Landesverwaltungsgesetzes als Organ der Staatsgewalt in den einem Landkreise angehörigen Städten mit mehr als 10000 Einwohnern der Magistrat selbst entgegen; in Stadtkreisen ein aus seiner Mitte gewählter Ausschuß, der Stadtausschuß.

Die Zuständigkeit des Magistrats bzw. des Stadtausschusses in Sachen der Allgemeinen Landesverwaltung ist teils durch das Landesverwaltungsgesetz, teils durch das sog. Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 geregelt.

In § 57 ff. des LVG finden wir die Regelung der örtlichen Zuständigkeit[37]).

Die Bestimmungen über die sachliche Zuständigkeit sind insbesondere in den §§ 43, 65, 67 ff., 94, 100, 101, 151, 104, 109 des Zuständigkeitsgesetzes enthalten, sowie außerdem in den Vorschriften der Gesetze über die Befugnisse der Strombauverwaltung vom 20. August 1883, über die Abgrenzung und Gestaltung der Berufsgenossenschaften auf Grund des § 140 des Unfallversicherungsgesetzes für Land- und Forstwirtschaft vom 30. Juni 1900, 16. Juni 1902, sowie der Verordnung vom 19. August 1897 und des Gesetzes betr. das Anerbenrecht bei Renten- und Ansiedlungsgütern vom 8. Juni 1896.

Die Eigenschaft des Magistrats als Ortsobrigkeit im eigentlichen Sinne hinsichtlich verschiedener Gebiete des städtischen Lebens zeigt sich in den Vorschriften der ausführlich bei Oertel 05 im Anschluß an § 56 StO angeführten Gesetze und Verordnungen, unter denen besonders hervorzuheben ist die Reichsgewerbeordnung, sowie die Gesetze betr. die Gewerbe-

[36]) LVG §§ 4, 37—39.

[37]) OVG III, S. 46; XVI, S. 423.

gerichte, die Innungsschiedsgerichte, Kaufmannsgerichte, sowie das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883.

Eine bedeutende Erweiterung der obrigkeitlichen Tätigkeit des Magistrats in sozialpolitischer Hinsicht ermöglichen bzw. fordern im einzelnen die Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Altersversicherungsgesetze der neuesten Zeit, die wir ebenfalls bei Oertel 05 eingehend aufgestellt finden.

Die doppelte Stellung des Magistrats als Ortsobrigkeit und Organ des Staates ermöglicht dem Staate die Übertragung von Geschäften und Befugnissen mannigfachster Art auf den Magistrat.

Ferner zu erwähnen sind hier insbesondere:

Die Oberaufsichtspflicht des Magistrats hinsichtlich gemeinnütziger Vereine und der Schützengilden mit staatlich genehmigten Statuten innerhalb der Städte (ME 1843, S. 322).

Die Ausübung des Patronatsrechts über eine der Stadtgemeinde zugehörige christliche Kirche durch den Magistrat (§ 35 Gemeinde- und Synodalordnung vom 10. September 1873).

Die Vertretungsmacht des Magistrats in vermögensrechtlicher Hinsicht an Stelle der Beteiligten, insbesondere nach den Vorschriften des Zuständigkeitsgesetzes, sowie des Gesetzes betr. die durch ein Auseinandersetzungsverfahren begründeten Angelegenheiten.

Die Pflicht zum Halten der Gesetzessammlung und des Amtsblattes des Stadtbezirkes nach dem Gesetz betr. die Verpflichtung zum Halten der Gesetzessammlung und der Amtsblätter vom 10. März 1873[38]).

Bei Todesfällen, die die Anordnung von Maßregeln der zuständigen Gerichtsbehörde für notwendig erscheinen lassen, kann der Justizminister und der Minister des Innern dem Magistrat eine Anzeigepflicht auferlegen. Art. 19 Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit. — Ebenso kann dem Magistrat auferlegt werden, bei zu seiner amtlichen Kenntnis gelangenden Fällen von unrichtigen, unvollständigen oder unterlassenen Anmeldungen zum Handels- oder Genossenschaftsregister der Registerbehörde Mitteilung zu machen. Art. 3 AGBGB.

[38]) Oertel 05. / a. M. Jebens PVB 23, 369 ff.

Art. 9 ff. der Anweisungen vom 23. November 1899 zur Ausführung der Verordnung vom 15. November 1899 betreffend das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen weisen dem Magistrat die Stellung einer Vollstreckungsbehörde zu.

In Städten, wo keine Königliche Polizeiverwaltung besteht, sind durch ME vom 11. Oktober 1895 die Ortspolizeibehörden und in Städten mit Königlicher Polizeiverwaltung die Magistrate als diejenigen obrigkeitlichen Behörden bezeichnet, welchen nach § 118 CPO die Ausstellung der zur Bewilligung des Armenrechtes in Zivilprozessen erforderlichen Zeugnisse zusteht. Durch weiteren Erlaß vom 7. Mai 1900 haben die im Erlaß vom 11. Oktober 1895 bezeichneten Behörden Auskunft zu erteilen, wenn die Fähigkeit eines Angeklagten zur Kostenzahlung festgestellt und zu diesem Zweck eine Ermittelung der Vermögensverhältnisse erforderlich ist. Im weiteren decken sich die dem Magistrat gemäß § 56, 1 als Obrigkeit zufallenden Geschäfte vielfach mit den Aufgaben, die dem Bürgermeister außerhalb der Gemeindeangelegenheiten im engeren Sinne zufallen, so daß zur Ergänzung des hier Angeführten auf die unten folgende Erörterung über die Stellung des Bürgermeisters verwiesen werden kann[39]).

§ 11. DER MAGISTRAT ALS GEMEINDEVERWALTUNGSBEHÖRDE.

§ 56, 2—9 StO bezeichnet im wesentlichen die Geschäfte, die der Magistrat in seiner Stellung als Gemeindeverwaltungsbehörde auszuführen hat[40]).

Er ist auch hier zum Teil auf die Mitwirkung der Stadtverordnetenversammlung angewiesen und unterliegt vielfach dabei der Kontrolle derselben.

Als Gemeindeverwaltungs- bzw. als Stadtbehörde liegt dem Magistrat ob die Verwaltung der städtischen Gemeindeanstalten

[39]) PVB 25, S. 157.

[40]) Schön, S. 133 ff. / StO § 56, 2—9. / Anm. bei Oertel 05 zu § 56, 2—9.

oder die Beaufsichtigung der für dieselben besonders eingesetzten Organe; er übt das städtische Patronatsrecht aus, verwaltet die Einkünfte und das Grundeigentum der Stadt, bewahrt ihre Akten und Urkunden auf; ihm untersteht das Kassen- und Rechnungswesen; er verteilt die Gemeindeabgaben und Dienste nach den Gesetzen und Beschlüssen auf die Verpflichteten und bewirkt ihre Beitreibung; er stellt die Beamten an, führt die Aufsicht über sie und bestimmt die zu leistenden Kautionen.

Bei all diesen Angelegenheiten ist er der Stadtverordnetenversammlung verantwortlich und an ihre im Gesetz geordnete Mitwirkung gebunden.

Dagegen ist der Stadtvorstand allein dazu berufen, wenn es sich darum handelt, den Willen der Stadtpersönlichkeit auszuführen und diese nach außenhin zu vertreten.

Im Namen der Stadt leitet er die Verhandlungen mit Privatpersonen und andern Behörden, führt den Schriftwechsel und vollzieht die Urschriften der Gemeindeurkunden.

Ebenso ist der Magistrat der berufene Vertreter der Gemeinde vor Gericht, führt allein die Prozesse und stellt die erforderlichen Prozeßvollmachten aus.

Die Teilung der Gewalten zwischen Magistrat und Gemeindevertretung ist demnach heute eine weitgehende und fast gleichmäßige, so daß es auch unangebracht ist, bei Beurteilung der Zuständigkeit den Schwerpunkt in der Verwaltung mehr nach der einen oder der andern Seite hin festlegen zu wollen.

Denn der Stadtverordnetenversammlung steht die Beschlußfassung zu „über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrat überwiesen sind“[41]).

Demnach beruhen alle Handlungen des Magistrats, soweit er sie nicht in seiner Stellung als Ortsobrigkeit zur Ausführung bringt, auf einem Stadtverordnetenbeschlusse.

Am meisten zeigt sich diese umfassende Zuständigkeit der Gemeindevertretung in den Städten mit Bürgermeistereiverfassung[42]).

[41]) StO § 35.
[42]) StO § 36.

Der Bürgermeister erscheint hier fast lediglich als Exekutivorgan der Stadtverordnetenversammlung und kann nur in den gesetzlich bestimmten Fällen die Beschlüsse derselben beanstanden.

Wesentlich anders ist es jedoch in den Städten mit einem Magistratskollegium an der Spitze.

Hier gilt allgemein der Satz: „Die Beschlüsse der Stadtverordneten bedürfen, wenn sie solche Angelegenheiten betreffen, welche durch das Gesetz dem Magistrat zur Ausführung überwiesen sind, der Zustimmung des Magistrats“[43]).

Dies sind aber alle Beschlüsse, nach welchen etwas geschehen oder in Zukunft nicht mehr geschehen soll, da die Stadtverordneten allein nichts ausführen können.

Es zeigt sich uns hier das Ergebnis einer schon lange vorbereiteten und angebahnten Entwicklung[44]).

Der Magistrat hat sich aus einer lediglich ausführenden Behörde, wie er in der StO von 1808 erscheint, in eine beschließende umgewandelt.

Bereits in der StO von 1831 wurde für gewisse Verwaltungsakte ein übereinstimmender Beschluß beider Körperschaften gefordert und in andern Fällen dem Magistrat ein Bestätigungsrecht der Stadtverordnetenbeschlüsse eingeräumt.

Die Gemeindeordnung von 1850 beseitigte das Bestätigungsrecht zwar ganz, gab aber dafür dem Magistrat das Recht, die Ausführung solcher Stadtverordnetenbeschlüsse zu beanstanden, welche nach seiner Ansicht nicht dem Gemeindeinteresse entsprachen.

Heute sehen wir dies beschränkte Vetorecht in ein allgemeines Zustimmungsrecht umgewandelt.

Unter diesen Umständen ist es daher falsch, jetzt noch die Stadtverordnetenversammlung einfach als beschließendes und den Magistrat als lediglich ausführendes Organ zu bezeichnen.

Denn jeder Beschluß der Stadtverordneten — sofern er eine positive Ausführung oder Unterlassung fordert — bedarf

[43]) StO § 36.

[44]) Schön, S. 134 ff.

zu seiner Gültigkeit eines nachfolgenden zustimmenden Beschlusses des Magistrats.

Der Magistrat ist damit eine nicht minder beschließende Behörde als die Stadtverordnetenversammlung geworden und hat so eine gleichberechtigte Stellung neben derselben erreicht, indem er ihre Beschlüsse nur auszuführen hat, „sofern er sich mit denselben einverstanden erklärt".

Dagegen unterliegt der Magistrat der Kontrolle der Stadtverordnetenversammlung auf dem Gebiete der Ausführung und Verwaltung[45]).

Das Kontrollrecht des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung umfaßt das Recht des ersteren, die Beschlüsse der letzteren einer materiellen Prüfung zu unterwerfen und von dem Ergebnis derselben die Ausführung jener abhängig zu machen.

Der Magistrat ist verpflichtet, falls ein Beschluß der Stadtverordnetenversammlung ihre Zuständigkeit überschreitet, gesetz- oder kompetenzwidrig ist, diesen zu beanstanden, und kann von der Aufsichtsbehörde unter Umständen dazu angehalten werden. Schließlich kann der kollegialische Gemeindevorstand seine Zustimmung aus jedem beliebigen Grunde verweigern, da er ja nur die mit seiner Zustimmung gefaßten Beschlüsse auszuführen braucht. — —

Im einzelnen sind gemäß § 56, 2—9 die Befugnisse des Magistrats als Gemeindeverwaltungsbehörde wie folgt geordnet.

Nach Ziffer 2 im § 56 hat sich der Magistrat vor Genehmigung und Ausführung der Stadtverordnetenbeschlüsse zunächst zu überzeugen, ob der Beschluß in gültiger Form d. h. mit Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften (§§ 40 bis 44) gefaßt worden ist.

Die Wichtigkeit der Forderung des Zusammenwirkens von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung zeigt sich aber nicht nur in dieser formellen, sondern wesentlicher in materieller Hinsicht d. h. bei der Fassung der Gemeindebeschlüsse und bei deren Ausführung[46]).

---

[45]) Schön, S. 137 ff. / Zust.-G. § 15.

[46]) Kappelmann, S. 76 ff. / Zust.-G. §§ 15, 17, 21. / Oertel 05, S. 258 ff.

Ausführendes Organ ist im Zweifel stets der Magistrat.

Negativ finden wir dies bestätigt im letzten Satze des § 36: Die Stadtverordnetenversammlung darf ihre Beschlüsse in keinem Falle selbst zur Ausführung bringen.

Positiv heißt es im § 56 Ziffer 2 Absatz 1: Der Magistrat hat die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, sofern er sich mit denselben für einverstanden erklärt, zur Ausführung zu bringen.

Dem Sinne dieser Vorschriften und dem Wortlaut des § 47, 2 entsprechend muß demnach jeder Beschluß der Stadtverordnetenversammlung dem Magistrat mitgeteilt werden, damit er seinerseits dazu Stellung nehmen kann, selbst wenn eine Ausführung wie z. B. von abgelehnten eigenen Initiativanträgen der Stadtverordnetenversammlung überhaupt nicht in Frage kommen kann.

Er hat ferner auch das Recht, so oft er es für nötig hält, sich durch Einsicht des Protokollbuches ohne weiteres von der Tätigkeit der Stadtverordneten Kenntnis zu verschaffen.

Bezüglich der nun tatsächlich eine Ausführung verlangenden positiven Gemeindebeschlüsse besteht das Erfordernis, daß der Magistrat zu allen derartigen seine Tätigkeit bedingenden Beschlüssen auch seine Zustimmung zu geben hat (§ 36).

Von dieser Zustimmung hängt rechtlich das Zustandekommen eines Gemeindebeschlusses überhaupt ab.

Ob diese Zustimmung vorher oder nachher erteilt wird, ist rechtlich bedeutungslos, wenn auch nach dem Wortlaut des § 56 zunächst an eine nachträgliche Zustimmung des Magistrats zu denken ist.

Da der Magistrat nach dem Gesetz die Beschlüsse schon vorzubereiten hat, so wird er in der Praxis in den meisten Fällen sich über seine Stellung zu einer Angelegenheit auch vorher schlüssig gemacht haben und die Stadtverordnetenversammlung nur um ihren Beitritt zu seinem in der Form einer Vorlage eingebrachten Beschluß ersuchen.

Andernfalls wäre stets eine zweimalige Beschlußfassung des Magistrats über dieselbe Angelegenheit nötig.

Da im Zusammenwirken der beiden Körperschaften sich die städtische Selbstverwaltung im eigensten Sinne erschöpft, so ist nicht nur die sachgemäße Ausübung selbst von großer Bedeutsamkeit, sondern es ist auch von besonderer Wichtigkeit, daß die vom Gesetz und den Erfahrungen der Praxis gegebenen Grenzen der Gemeindeangelegenheiten nicht überschritten werden.

Und dafür zu sorgen, ist eine aus seiner rechtlichen Stellung sich ergebende Aufgabe des Magistrats, auf die § 56 Ziffer 2 hinweist.

Denn nur soweit hat die Stadtverordnetenversammlung über alle Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, als dieselben nicht ausschließlich dem Magistrat überwiesen sind (§ 35).

Und auch nur auf Gemeindeangelegenheiten erstreckt sich das Beschlußfassungsrecht der Stadtverordnetenversammlung, es sei denn, daß ihr durch besondere Gesetze oder direkte Verfügungen der Aufsichtsbehörde andere Angelegenheiten überwiesen würden.

Andernfalls wäre der Magistrat verpflichtet — nicht nur berechtigt —, zu einem derartigen Beschlusse seine Zustimmung zu versagen bzw. ihn förmlich zu beanstanden (§ 15 Zust.-G.).

Da es sich in solchen Fällen nicht nur um Meinungsverschiedenheiten handelt, die zu beseitigen nach § 36 durch eine Einigung oder das Eingreifen der Aufsichtsbehörde möglich wäre, so ist auch die Stellung des Magistrats hier eine andere.

Er hat durch Verweigerung seiner Zustimmung bzw. durch Beanstandung solche Fälle der Befugnisüberschreitung und Gesetzesverletzung zu verhüten.

Nach der StO allein könnte dies der Magistrat auch dann tun, wenn es sich um eine Verletzung des Staatswohles oder des Gemeindeinteresses handelte.

Dies hat sich nach dem Stande der heutigen Gesetzgebung verändert.

Nach der deutlichen Vorschrift des § 15 Zust.-G. ist in diesen Fällen der Magistrat zu einer Beanstandung nicht

mehr berechtigt. Es müßte auf den nach § 36 allgemein sich ergebenden Ausgleichsversuch zurückgegriffen werden.

Versagt umgekehrt die Stadtverordnetenversammlung ihren Beitritt zu einem Beschlusse des Magistrats, und dieser hält trotz der ablehnenden Haltung der Stadtverordneten seine Ansicht aufrecht, so kann jede Körperschaft — sofern auf keine andere Weise eine Verständigung erzielt wird — die Entscheidung des Bezirksausschusses beantragen, falls die Sache nicht auf sich beruhen kann (§ 17 Zust.-G.).

Dies wird nun stets der Fall sein — nicht nur, wenn es sich um gesetzliche Verpflichtungen handelt oder um aus Gründen des Staatswohles oder des Gemeindeinteresses anzufechtende Beschlüsse — sondern vielmehr auch dann, wenn die Erledigung einer begonnenen Aktion durch einen Gemeindebeschluß sich als notwendig herausstellt — so z. B. der Erwerb eines Grundstücks zum Bau eines dringend gebrauchten Krankenhauses — oder wenn der Erlaß eines notwendigen Ortsstatutes nicht in Übereinstimmung zu bringende Ansichten hervorruft[47]).

Ledermann (§ 36 Anm.) und Oertel (§ 36 Anm.) wollen zwar da, wo rein negative Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung in Frage kommen, die Anwendung des § 36 StO und des § 17 Zust.-G. nicht zulassen, indem sie sich auf die Eingangsworte des § 36: „solche Beschlüsse, welche der Ausführung durch den Magistrat bedürfen" berufen und dann weiter den Unterschied zwischen gesetzlich notwendigen und nur für zweckmäßig erachteten Leistungen machen.

Dem ist aber entgegenzuhalten — wie Kappelmann sehr richtig ausführt —, daß notwendige Leistungen nicht nur unmittelbar durch Gesetz, sondern auch durch das Gemeinwohl bedingt sein und infolgedessen nicht auf sich beruhen können, da in solchen Fällen durch das ablehnende Verhalten der Stadtverordneten das Gemeindeinteresse verletzt wird, und somit auch legal § 36 StO und § 17 Zust.-G. anzuwenden sind.

---

[47]) Kappelmann, S. 65 ff.

Anders verhält es sich natürlich dann, wenn es sich nur um irgendwelchen Nutzen versprechende Leistungen oder Unternehmungen der Stadtgemeinde handelt und hierbei z. B. die Stadtverordnetenversammlung die Mittel zur Ausführung verweigert; denn hier kann tatsächlich bei unlösbaren Meinungsverschiedenheiten die Sache auf sich beruhen.

Eine Klage im Verwaltungsstreitverfahren wäre ausgeschlossen, nur die Beschwerde beim Provinzialrat würde gegen den Beschluß des Bezirksausschusses gegeben sein (LVG § 21). —

Weiter gehört es zur Zuständigkeit des Magistrats nach Ziffer 3 des § 56, die städtischen Gemeindeanstalten zu verwalten und diejenigen, für welche besondere Verwaltungen eingesetzt sind, zu beaufsichtigen. Welche Grundsätze bei der Ausübung der Verwaltung und Beaufsichtigung zu beobachten sind, wird je dem verschiedenen Zwecke entsprechend durch Gemeindebeschlüsse zu bestimmen sein; ausführendes Organ ist wieder auf Grund seiner Stellung der Magistrat.

Daß heute unter Gemeindeanstalten nicht nur solche zu rechnen sind, die eigentlichen Gemeindezwecken dienen oder die durch irgendwelche wirtschaftliche Notwendigkeit bedingt sind, sondern auch solche, die wissenschaftlichen oder künstlerischen Wesens sind, ist eine immer mehr sich bemerkbar machende Folge der kulturellen und sozialen Aufwärtsentwicklung der modernen Städte.

Damit ist dem Magistrat ein weites Betätigungsfeld auf dem Gebiete der inneren Verwaltung des Stadtlebens zugewiesen, das sich insbesondere bei den jetzigen Tendenzen der Gesetzgebung und Sozialpolitik immer mehr noch entwickeln dürfte.

Wenn auch im allgemeinen die leitenden Grundsätze für diesen Zweig der Gemeindeverwaltung durch Gemeindebeschluß festgestellt werden, so hat doch der Magistrat den in der Verwaltung beschäftigten und unterstellten Beamten die Ausführungsanweisungen zu erteilen, ohne hierbei an eine besondere Genehmigung der Stadtverordnetenversammlung gebunden zu sein.

Die Mitwirkung der Stadtverordnetenversammlung bei der Verwaltung der Gemeindeanstalten und die dadurch herbeigeführte Beschränkung des Magistrats regelt sich im wesentlichen nach den Vorschriften der §§ 35, 49 StO.

Eine weitere Beschränkung des Magistrats hinsichtlich der Verwaltung erfolgt durch den — die Oberaufsicht mannigfach beanspruchenden — Staat, sowie durch das Gesetz in einzelnen Fällen, wie z. B. bei Verwaltung von Stiftungsvermögen und dergleichen durch Vormundschaftsordnung vom 5. Juli 1875 bzw. jetzt § 1807 BGB Art. 73 ff. AGBGB[48]).

Bestimmend für die Stellung des Magistrats im einzelnen gemäß dem jeweiligen Charakter der Anstalten sind außerdem die im Hinblick auf die Verwaltung der einzelnen Institute im besonderen ergangenen gesetzlichen Bestimmungen, ministeriellen Erlasse und Ausführungsanweisungen, sowie unter Umständen wie bei Stiftungen die etwa vorhandenen ausdrücklich oder stillschweigend genehmigten Statuten oder sonstigen Anordnungen des Stifters. —

Im § 56 Absatz 4 haben wir es im teilweisen Gegensatz zu Absatz 3 nur mit den öffentlichen Gemeindeanstalten zu tun, deren Verwaltung dem Magistrat obliegt[49]).

Es steht dem Magistrat hiernach zu:

1. Die Verwaltung der Einkünfte,
2. die Überwachung des Rechnungswesens,
3. die Anweisung der auf dem Etat oder besonderen Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung beruhenden Einnahmen und Ausgaben.

Es handelt sich hier im wesentlichen um die Finanzverwaltung der Stadtgemeinde, an der der Magistrat in besonderer Weise beteiligt ist.

Der Magistrat muß sich dabei, soweit es sich um die Verwaltung der Einkünfte der Stadt handelt, vorher mit der Stadtverordnetenversammlung, sei es im allgemeinen oder für den einzelnen Fall, verständigen; er ist hier ebenso wie bei der Verwaltung des Gemeindevermögens (§ 49) an die

[48]) ALR § 76, 2, 6; § 97, 2, 19. / VMB 1878, S. 6.

[49]) Oertel 05, S. 299 ff. / Zust.-G. § 17, 4.

Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung bzw. an die mit ihr vereinbarten speziellen und generellen Beschlüsse gebunden.

Freier gestellt ist der Magistrat in Beziehung auf die Anweisung der Einnahmen und Ausgaben, und selbst die Regelung des Kassen- und Rechnungswesens bleibt auch im einzelnen seinem Ermessen vorbehalten.

Dagegen hat der Magistrat bei ordentlichen und außerordentlichen Kassenrevisionen die Stadtverordnetenversammlung bzw. deren Vertreter nach näherer Vorschrift des Gesetzes heranzuziehen. —

Zwei Aufgaben werden durch Absatz 5 des § 56 dem Magistrat gestellt[50]):

1. Die Verwaltung des Stadtgemeindeeigentums und
2. die Wahrung der Rechte der Stadtgemeinde.

Nach § 71 hat der Magistrat über alle Teile des städtischen Vermögens ein Lagerbuch zu führen und stets auf dem laufenden zu halten, sowie bei Rechnungsnahme den Stadtverordneten „zur Erklärung" vorzulegen. Zur Eigentumsverwaltung gehört die Vermietung und Verpachtung, sowie die sonstige Verwertung und Benutzung städtischer Grundstücke, deren Beaufsichtigung und Bewahrung (Feuerversicherung), auch die Verwaltung aller sonstigen Vermögensstücke (Kapitalien, Kostbarkeiten usw. usw.).

Ferner erhält der Magistrat durch den Absatz 5 in Verbindung mit dem unten zu behandelnden Absatz 8 nach außen die Legitimation, die Stadtgemeinde in Prozessen zu vertreten, jedoch keineswegs die Befugnis, nach beliebig eigenem Ermessen Prozesse anzustrengen.

Denn um sich nicht unmittelbar verantwortlich zu machen, muß er vor Anstrengung der Klage und Einlassung auf diese sich der Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung vergewissern — wenn er auch ohne weiteres zur Führung der Prozesse nach außen legitimiert ist.

Zur laufenden dem Magistrat ausschließlich zugewiesenen Verwaltung ist zu rechnen die Einklagung rückständiger Pacht-,

[50]) Oertel 05, S. 320. / StO §§ 35, 49, 56, 5, 8. / VMB 1890, S. 35. / Freizügigkeitsges. vom 1. November 1867, § 4.

Miets- und Kapitalszinsen, wie überhaupt durch Gemeindebeschluß festgesetzt werden kann, daß der Magistrat in gewissen Fällen ohne vorherige Rückfrage sich auf Prozesse einlassen und dieselben anstrengen kann.

Die Verpflichtung zur Wahrung der Rechte der Stadtgemeinde umfaßt sowohl die Aufrechterhaltung bestehender Rechte, als die Abwehr unberechtigter Ansprüche, sowie die Fernhaltung unbegründeter finanzieller Belastungen[51]). —

§ 56, 6: Hiernach fällt dem Magistrat die Anstellung und Beaufsichtigung der Gemeindebeamten zu. Jedoch soll auch hier vor endgültiger Entschließung die Stadtverordnetenversammlung gehört werden[52]).

Eine weitere Einengung in seinen Befugnissen hinsichtlich der Regelung der Gemeindeeinnehmergeschäfte erleidet der Magistrat durch die Regierung, da zur Übertragung dieser Geschäfte an den Kämmerer die Zustimmung der Regierung erforderlich ist[53]).

Zu Beamten im Sinne des § 56, 6 sind aber nur diejenigen zu rechnen, die vom Magistrat anzustellen sind, d. h. welche weder Mitglieder des Magistrats noch der Verwaltungsdeputationen, noch Bezirksvorsteher sind, wenngleich diese vom Magistrat bestätigt werden.

Bürgermeister und sämtliche Mitglieder des Magistrats fallen also nicht unter § 56 Abs. 6.

Das KBG hat an den bestehenden Vorschriften der StO über die Art der Anstellung der Beamten nichts geändert.

Der Magistrat bleibt in erster Reihe zuständig, und der Stadtverordnetenversammlung kommt nur eine beratende, keine entscheidende Stimme zu[54]).

---

[51]) StO § 35. / VMB 1890, S. 35.

[52]) Oertel 05, S. 320 ff. / StO §§ 56, 6, 64, 65. / Gesetz betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899.

[53]) OVG II, 668. / KBG I, 8, 9. / Vergleiche Gesetz betr. die Kaution der Staatsbeamten vom 25. März 1872 — im allgemeinen auch für Gemeindebeamte maßgebend. / StO §§ 29, 59, 60.

[54]) PVB 14, 498; 17, 333. / Dagegen Schön und Oertel früher.

Auch durch die staatliche Aufsichtsbehörde erleidet der Magistrat keine wesentliche Beschränkung in seinem Anstellungsrecht[55]).

Nur durch die gesetzliche Verpflichtung der Stadtgemeinden zur Berücksichtigung der Militäranwärter bzw. der Zivilversorgungsberechtigten bei Besetzung der subalternen und Unterbeamtenstellen, sowie der Forstversorgungsberechtigten bei Besetzung der Forstbeamtenstellen ist eine Einengung bei Auswahl der anzustellenden Beamten gegeben.

Ausschließlich zuständig ist der Magistrat zur Beaufsichtigung der Beamten, sowie zur Beurteilung und Bestimmung der persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten, die der Gemeindebeamte für sein Amt mitzubringen hat. —

Aus § 56 Nr. 7 ergibt sich für den Magistrat die Pflicht, die zum Eigentum der Stadtgemeinde gehörenden Akten und Urkunden aufzubewahren[56]).

Die hierfür erforderlichen Bestimmungen hat der Magistrat selbständig zu treffen.

Unter Umständen wird er die Aufnahme wichtiger und wertvoller Urkunden in das Staats- oder Provinzial-Archiv zu veranlassen haben, falls er die Aufbewahrung im Gemeinde-Archiv nicht für genügend sicher hält.

Da die städtischen Akten nicht nur Angelegenheiten der städtischen Gemeindeverwaltung, sondern auch Funktionen des Magistrats als Ortsobrigkeit und ferner die besonderen des Bürgermeisters betreffen, so ist nach der Ansicht des OVG die Aufbewahrung der städtischen Urkunden und Akten ein Gegenstand der obrigkeitlichen Tätigkeit des Magistrats.

Jebens aber zieht zum Vergleich den § 60 der Schleswig-Holsteinschen Städteordnung von 1869 heran und nennt den Magistrat insbesondere bezüglich dieser Tätigkeit nicht Ortsobrigkeit. —

Wie in Ziffer 5 so tritt uns auch in Ziffer 8 des § 56 der Magistrat als eigentliches Organ der Stadtgemeinde entgegen

---

[55]) Gesetz vom 21. Juli 1892, § 1.

[56]) Oertel 05, S. 364 ff.

mit vollster Vertretungsmacht nach außen, die auch mit Wirkung gegen Dritte in keiner Weise beschränkt werden kann.

Diese gesetzliche Vollmacht, die hier dem Magistratskollegium in seiner Gesamtheit als Träger der fingierten Persönlichkeit der Stadtgemeinde übertragen ist, äußert sich nach außen nach verschiedenen Richtungen hin — insbesondere in der Legitimation bei einer Prozeßführung und beim Abschluß von Verträgen.

Inwieweit der Magistrat bei Ausübung seiner Obliegenheiten die andere Körperschaft — die Stadtverordnetenversammlung — hinzuzuziehen hat, und ob diese Vorschriften darüber bei Abwicklung des einzelnen Geschäfts gewahrt sind, ist eine innere, lediglich zwischen den beiden Kollegien abzumachende Angelegenheit ohne rechtliche Wirkung nach außen hin und Dritten gegenüber und insbesondere für die rechtliche Stellung des Magistrats als Verwaltungsbehörde selbst. — § 56, 9: Durch diesen Abschnitt erhält der Magistrat die rein verwaltungstechnischen Aufgaben hinsichtlich der Verteilung der Gemeindeabgaben (StO § 54, KAG § 68) und Dienste, sowie die für eventuell hierbei entstehende Streitigkeiten nötige besondere Legitimation zur Beitreibung im Zwangsverfahren[57]).

---

[57]) Oertel 05, S. 371 ff. / Verordnung vom 30. Juli 1853. / Verordnung über das Verw.-Zwangsverf. vom 15. November 1899. / StO § 59. / KAG § 61. / Gesetz betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilung usw. vom 25. August 1876.

3. § 12. DER BÜRGERMEISTER.

DER BÜRGERMEISTER IN STÄDTEN MIT MAGISTRATSVERFASSUNG.

DER BÜRGERMEISTER ALS VORSITZENDER DES MAGISTRATSKOLLEGIUMS.

WIE wir aus § 29 StO ersehen, ist der Bürgermeister — wenn man den Ausdruck hier anwenden darf — „wesentlicher Bestandteil" des Magistrats[58]).

Der Bürgermeister steht an der Spitze des Magistratskollegiums, und seine Aufgabe ist es, den ganzen Geschäftsgang der städtischen Verwaltung zu beaufsichtigen.

Im Gegensatz zu der StO 08 kennt die StO von 1853 nicht die Bezeichnung „Oberbürgermeister".

Ihrem Wortlaute nach wäre zur Unterscheidung des Bürgermeisters von dem beigeordneten oder zweiten Bürgermeister nur der Titel „erster Bürgermeister" zulässig.

Nur durch besondere königliche Verordnung kann jetzt dem Magistratsdirigenten der Titel eines Oberbürgermeisters verliehen werden.

Der Bürgermeister ist Beamter der Stadtgemeinde und bezieht als solcher stets eine Besoldung; seiner rechtlichen Stellung nach ist er mittelbarer Staatsbeamter[59]).

Auch wird er dadurch, daß ihm die Verwaltung und Handhabung der Ortspolizei sowie örtliche Geschäfte der Staatsverwaltung übertragen werden, nicht zum unmittelbaren Staatsbeamten.

Die Wahl des Bürgermeisters erfolgt nach § 31 StO stets auf 12 Jahre, und zwar durch die Stadtverordnetenversammlung[60]).

---

[58]) Kappelmann, S. 56 ff., 83 ff. / Oertel 05, S. 139 ff., 372 ff., 429 f. / StO §§ 29 und 58.

[59]) Preuß I, S. 342 ff. / OVG 19, 429; 20, 39.

[60]) StO § 62. / StO § 31.

Eine lebenslängliche Wahl ist möglich auf Grund der Vorschrift des Gesetzes vom 25. Februar 1856.

Ehe der gewählte Bürgermeister sein Amt antreten und übernehmen kann, muß er von der staatlichen Aufsichtsbehörde bestätigt werden.

Diese Bestätigung erfolgt für Städte von mehr als 10000 Einwohnern durch den König; durch den Regierungspräsidenten in Städten, welche nicht über 10000 Einwohner haben[61]).

Der Bürgermeister hat den Magistrat zu berufen so oft es der Gang der Geschäfte erfordert.

Diese Berufung steht ihm allein zu; eine ohne sein Wissen und Zutun abgehaltene Sitzung und die dabei gefaßten Beschlüsse würden rechtsunwirksam sein.

Er oder sein Stellvertreter führt den Vorsitz in den Sitzungen des Magistrats, und seine Stimme gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag.

Magistratsbeschlüsse, welche die Zuständigkeit des Kollegiums überschreiten oder gesetzwidrig sind, sind vom Bürgermeister zu beanstanden.

Ebenso kann er auch aus Zweckmäßigkeitsgründen die Ausführung von Magistratsbeschlüssen aufschieben, bis die Meinungsverschiedenheit gemäß § 17 Zust.-G. erledigt ist.

Der Bürgermeister ist in erster Linie verantwortlich für die Beaufsichtigung und Leitung des Geschäftsganges der städtischen Verwaltung[62]).

Ihm liegt auch zunächst die Repräsentationspflicht — sowohl die äußere als auch die im engeren rein rechtlichen Sinne — für die Stadt ob.

Denn in dringenden Fällen, wo „die vorherige Beschlußnahme durch den Magistrat einen nachteiligen Zeitverlust verursachen würde", darf der Bürgermeister nicht nur, sondern muß sogar nach § 58, 2 die dem Magistrat obliegenden Geschäfte für ihn und in seinem Namen vorläufig allein besorgen.

---

[61]) StO § 31. / Zust.-G. § 13, 15. / StO § 57. / Instruktion für Stadtmagistrate, § 9. / Kappelmann, S. 56 ff.

[62]) StO § 58. / Zust.-G. § 20.

Jedoch soll er in der nächsten Sitzung des Magistratskollegiums die Angelegenheit demselben unterbreiten und die nachträgliche Genehmigung einholen.

Der Bürgermeister ist hier also tatsächlich Vertreter des Magistrats und damit nach § 56, 8 StO auch Vertreter der Stadt selbst.

Ausführliche Vorschriften über die Stellung des Bürgermeisters, seine Obliegenheiten, sowie über sein Verhältnis zum Kollegium finden wir in der bereits mehrfach angeführten Instruktion für Stadtmagistrate vom 25. Mai 1835.

In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Magistratskollegiums hat der Bürgermeister die Geschäfte des Kollegiums vorzubereiten, die einzelnen Versammlungen zu berufen und die Leitung der Verhandlungen zu führen, sowie für Ausführung der Beschlüsse Sorge zu tragen.

Im Interesse der Leitung des formellen Geschäftsganges und um einen regelmäßigen Fortgang, sowie eine Kontrolle desselben zu ermöglichen, kann er hierfür Anordnungen und Instruktionen erlassen.

Im weiteren gehört es zu den Befugnissen des Bürgermeisters, die Geschäfte unter die Magistratsmitglieder zu verteilen; auch ist er allein berechtigt, die Formalien des Geschäftsganges des Magistrats zu ordnen[63]).

Bei Ausführung der Magistratsbeschlüsse ist der Bürgermeister nicht willenloses Exekutivorgan, sondern er hat vielmehr gemäß näherer Vorschrift des § 57, 2 StO und Zust.-G. § 15 ein weitgehendes Beanstandungs- und Kontrollrecht, und lediglich durch seine Zustimmung werden Handlungen und Willensäußerungen der städtischen Organe zu solchen der Stadt selbst erhoben.

Infolge seines Aufsichtsrechtes ist der Bürgermeister der unmittelbare Vorgesetzte der Mitglieder des Magistratskollegiums und aller Gemeindebeamten.

Daher sind diese Personen sämtlich verpflichtet, ihm in amtlichen Angelegenheiten unbedingt Folge zu leisten, sowie

---

[63]) PVB 25, 555.

jede gewünschte Auskunft über die zu ihrem Ressort gehörigen Geschäfte mündlich oder schriftlich zu geben.

Zur Erhaltung der nötigen Disziplin steht dem Bürgermeister eine gewisse Disziplinargewalt gegen die Magistratsmitglieder, die Gemeindebeamten und die Unterbeamten zu (Instruktion vom 25. Mai 1835).

Hinsichtlich der Magistratsmitglieder steht nach dem Wortlaute der Städteordnung dem Bürgermeister eine besondere Disziplinarbefugnis nicht zu.

Jedoch ist nach dem Gesetze betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852 — § 18 — jeder Dienstvorgesetzte zu Warnungen und Verweisen gegen seine Untergebenen befugt; mithin kann der Bürgermeister auch diese Disziplinarstrafen gegen die Magistratsmitglieder zur Anwendung bringen[64]).

Gemäß § 19 des Disziplinargesetzes und § 58, 2 StO aber kann der Bürgermeister Geldbußen nur den Gemeindebeamten auferlegen; und zu diesen sind nach dem Sprachgebrauch der StO die Magistratsmitglieder nicht zu rechnen. Demnach kann der Bürgermeister diese Strafen gegen Magistratsmitglieder nicht verhängen.

Hinsichtlich der Disziplinarbefugnisse des Bügermeisters gegenüber den Mitgliedern der Verwaltungsdeputationen und anderen von der Stadtverordnetenversammlung gewählten unbesoldeten Gemeindebeamten finden wir näheres in den §§ 59, 60, 75 StO.

§ 13. DIE SONSTIGEN AUFGABEN DES BÜRGERMEISTERS.

WIE wir aus § 62 StO ersehen, sind dem Bürgermeister neben seiner Stellung als Magistratsdirigent, Leiter der städtischen Verwaltung usw. noch andere Aufgaben zugewiesen, und zwar solche, die sich im wesent-

[64]) Zust.-G. § 20. / OVG 17, 443.

lichen außerhalb des Rahmens der Gemeindeangelegenheiten im engeren Sinne bewegen[65]).

Demgemäß hat der Bürgermeister „nach näherer Bestimmung der Gesetze alle örtlichen Geschäfte der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung namentlich auch das Führen der Personenstandregister, sofern nicht andere Behörden dazu bestimmt sind", zu besorgen.

Eine Aufzählung der Geschäfte im einzelnen läßt sich ebenso, wie oben bei der obrigkeitlichen Tätigkeit des Magistrats, kaum ermöglichen.

Die Aufgaben des Bürgermeisters decken sich hier zum erheblichen Teile mit den zu § 56, 1 behandelten Befugnissen des Magistrats als Stadtobrigkeit — jedoch mit der Maßgabe, daß hier dem Bürgermeister die entscheidende Stimme zusteht — er im einzelnen oft fast unabhängig gestellt ist.

Eine ungefähre Übersicht über den gewaltigen Umfang des dem Bürgermeister nach § 62 StO zugewiesenen Geschäftskreises gewährt die von Ledermann (S. 381 ff.) gegebene und von Kappelmann (S. 83 ff.) kurz zusammengefaßte und ergänzte Aufstellung der hierher gehörigen Pflichten des Bürgermeisters im Anschluß an die des Magistrats nach § 56, 1.

Im einzelnen wird hierbei erwähnt seine Mitwirkung bei Wahlen, bei Erhebung von Steuern, bei verschiedenen Geschäften des Militärwesens usw. usw.

Zu den umfangreichsten und schwerwiegendsten dieser besonderen Aufgaben des Bürgermeisters gehören jedoch die von der Städteordnung in § 62 I, 1—3 besonders hervorgehobenen Geschäfte, nämlich:

1. Die Führung der örtlichen Polizeiverwaltung in allen Städten ohne königliche Polizei,
2. die Verrichtungen eines Hilfsbeamten der gerichtlichen Polizei d. h. der Staatsanwaltschaft und
3. die Obliegenheiten eines Amtsanwalts.

Wie bereits oben bei der Stellung des Magistrats erwähnt ist, ist diesem bei Anstellung und Entlassung städtischer Polizeibeamter, sowie bei Erlaß von Polizeiverordnungen eine

[65]) Kappelmann, S. 83 ff. / StO § 62.

Mitwirkung neben dem Bürgermeister auch auf polizeilichem Gebiet eingeräumt, da ja die Stadt vor allem auch die gesamten Kosten der Polizeiverwaltung aufzubringen hat.

Jedoch bei Ausübung und Handhabung der Polizeigewalt ist die Gemeinde — sei es Magistrat oder Stadtverordnetenversammlung — ausgeschlossen.

§ 1 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung, das gleichzeitig mit der Gemeindeordnung von 1850 erschien, bestimmt: „Die örtliche Polizeiverwaltung wird von den nach den Vorschriften der Gemeindeordnung dazu bestimmten Beamten im Namen des Königs geführt."

Da nämlich der Bürgermeister nicht als Gemeindeorgan, sondern im Namen des Königs — insoweit als Staatsbeamter — die örtliche Polizeiverwaltung führt, so tritt er hierbei in ein Subordinationsverhältnis zu den höheren Staatsbehörden[66]).

Ausdrücklich ist dies auch im § 1 des Polizeiverwaltungsgesetzes bestimmt, indem es dort weiter heißt: „Die Ortspolizeibeamten sind verpflichtet, die ihnen von der vorgesetzten Staatsbehörde in Polizeiangelegenheiten erteilten Anweisungen zur Ausführung zu bringen."

Demnach haben die betreffenden Kommunalbeamten, soweit sie Polizeibeamte sind, die Eigenschaften königlicher Beamten. — Dies ist noch heute geltendes Recht, da die betreffenden Paragraphen des Polizeiverwaltungsgesetzes noch in Kraft sind und die entsprechende Bestimmung aus § 58 der Gemeindeordnung in den § 62 der StO von 1853 übergegangen ist.

Nach dem herrschenden Systeme sind die Polizeibeamten der Stadt noch heute mittelbare Staatsbeamte im alten Sinne. Denn der absolute Staat kannte keine der seinigen gegenüber selbständige Zuständigkeit engerer Gemeinwesen. Die Mittelbarkeit seiner mittelbaren Beamten beruhte lediglich auf deren Ernennung durch eine Mediatobrigkeit, während ihre Amtskompetenz nur in der allumfassenden Kompetenz des allmächtigen Staates wurzeln konnte[67]).

---

[66]) Preuß I, S. 222 ff.

[67]) Preuß I, S. 230 ff.

So liegen die Verhältnisse auch heute noch auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung.

Auch das Oberverwaltungsgericht hat wiederholt — so z. B. in dem Erkenntnis vom 26. November 1890 — dahin entschieden: „daß die Handhabung der Polizeiverwaltung ein durch positive Gesetzesnorm dem Kommunalbeamten übertragenes Geschäft der allgemeinen Landesverwaltung, jedoch nicht ein solches der Kommunalverwaltung, keine Gemeindeangelegenheit sei"; freilich hat dieses Gericht auch die Komplikationen betont: „die aus dieser rechtlichen Trennung der tatsächlich sich eng berührenden Polizei- und Kommunalangelegenheiten folgen".

Nach alledem ist also hier der Bürgermeister als Einzelbeamter völlig selbständig gestellt und nur seiner vorgesetzten Aufsichtsbehörde Rechenschaft schuldig.

§ 14. DER BÜRGERMEISTER IN STÄDTEN MIT BÜRGERMEISTEREIVERFASSUNG.

EINE besondere Stellung nimmt der Bürgermeister in den Städten ein, welche nicht mehr als 2500 Einwohner haben. — Nach §§ 72, 73 Tit. VIII der StO kann in Städten von nicht mehr als 2500 Einwohnern auf Antrag der Gemeindevertretung und mit Genehmigung des Bezirksausschusses die Einrichtung getroffen werden, daß statt des Magistrats nur ein Bürgermeister, welcher den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung mit Stimmrecht zu führen hat, und zwei oder drei Schöffen, welche den Bürgermeister zu unterstützen und in Verhinderungsfällen zu vertreten haben, gewählt werden.

In diesem Falle gehen „alle Rechte und Pflichten, welche in den Vorschriften der Tit. 1—5 dem Magistrat beigelegt sind, auf den Bürgermeister mit denjenigen Modifikationen über, welche sich als notwendig daraus ergeben, daß der Bürgermeister zugleich stimmberechtigter Vorsitzender der Stadt-

verordnetenversammlung ist. Demselben steht insonderheit ein Recht der Zustimmung zu den Beschlüssen der Stadtverordneten nicht zu; er ist aber in den im zweiten Satze unter 2 des § 56 bezeichneten Fällen verpflichtet, die Ausführung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung zu beanstanden und, wenn diese bei nochmaliger Beratung bei ihrem Beschlusse beharrt, die Beschlußfassung des Bezirksausschusses herbeizuführen, soweit nicht das im § 15 des Gesetzes über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 vorgesehene Verfahren eintritt."

Das Wesentliche hier für die Stellung des Bürgermeisters ist, daß er völlig die Funktionen des Magistrats übernimmt und zwar allein, da die zwei oder drei ihm zur Seite stehenden Schöffen ihn lediglich zu unterstützen und in Behinderungsfällen zu vertreten haben, ohne daß sie mit ihm ein beschlußfassendes Kollegium bilden[68]).

Da der Bürgermeister außerdem Vorsitz und Stimme in der meist sehr kleinen Stadtverordnetenversammlung hat, so ruht hier bei ihm tatsächlich auch fast die ganze Gewalt.

Seine Befugnisse im einzelnen im Rahmen dieser vereinfachten städtischen Organisation ergeben sich, da er und Magistrat hier identisch sind, aus dem bereits oben bei Erörterung der Stelle des Magistrats und Bürgermeisters im Rahmen der Magistratsverfassung Gesagten.

---

[68]) Jebens, StO S. 29 ff. / Kappelmann, S. 35 ff. / Hammer, S. 95 ff.

LEBENSLAUF.

Ich wurde am 6. Juli 1886 in Breslau geboren als Sohn des am 28. August 1886 verstorbenen Rentiers Julius Raasch und seiner Frau Martha, geb. Müller — in zweiter Ehe vermählt mit dem Kaufmann Fritz Sternberg.

Ich bin evangelisch.

Michaelis 1906 bestand ich die Reifeprüfung am Gymnasium von Maria-Magdalena zu Breslau.

Ich studierte in Breslau die Rechts- und Staatswissenschaften und bestand am 30. Mai 1910 die Referendarprüfung und am 10. Juni die mündliche Doktorprüfung.

Darauf war ich als Referendar am Amtsgericht Carolath N.-Schl. beschäftigt.